

Determinazione n. 42/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 9 luglio 1999;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo n. 143 in data 26 febbraio 1994, con il quale **l'Ente nazionale per le strade è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti**;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1995 al 1997; nonchè le annesse relazioni amministrative e relazioni del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente dott. Mario Polifroni e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1995 al 1997;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1995 al 1997 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente nazionale per le strade, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Mario Polifroni

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE PER LE STRADE (ANAS) PER GLI ESERCIZI DAL 1995 AL 1997.

SOMMARIO

1. *Premessa.* - 1.1 L'amministrazione straordinaria dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.). - 1.2 Il quadro storico e la istituzione dell'Ente per le strade (ANAS). - 1.3 L'ordine nel sistema gestionale del nuovo Ente e l'attività del controllo «nel rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti». - 1.4 La gestione unitaria dell'Ente e la sua ripartizione in settori. - 2. *Il Ministro dei lavori pubblici e gli Organi istituzionali dell'Ente nazionale per le strade (ANAS): il coordinamento dei rapporti intersoggettivi ed interorganici* - 2.1 L'«alta vigilanza» intestata al Ministro dei lavori pubblici: distinzione dalla preesistente funzione di «alta direzione». - 2.2 Le competenze intestate al Ministro dei lavori pubblici nonché al Consiglio dell'Ente. - 2.3 L'Amministrazione dell'Ente. - 2.4 Il Collegio dei revisori dell'Ente. - 2.5 L'Ufficio di controllo interno. - 2.6 Considerazioni ed osservazioni conclusive sulla definizione dei rapporti interorganici secondo le norme dello statuto l'Amministratore dell'Ente e l'«incarico» di direttore generale. - 3. *La gestione finanziaria dell'Ente: l'accordo di programma ed il bilancio di esercizio nonché i bilanci preventivo e consuntivo. Il patrimonio dell'Ente.* - 3.1 La legislazione che disciplina la gestione delle risorse dell'Anas, quale ente pubblico economico. - 3.2 I criteri seguiti dagli Organi istituzionali nell'applicazione della legislazione vigente in ordine alla redazione ed all'approvazione del bilancio dell'Ente. - 3.3 Il quadro storico da cui derivano gli accordi di programma per gli anni 1996 e 1997 ed i bilanci dell'Ente per gli anni finanziari 1995, 1996 e 1997. - 3.3.1 Le situazioni giuridiche inerenti alla gestione dell'Ente, rispettivamente: nel settembre 1995, nel dicembre 1996 e nel dicembre 1997. - 3.3.2 I bilanci relativi all'esercizio finanziario 1995. - 3.3.3 I bilanci relativi all'esercizio finanziario 1996. - 3.3.4 I bilanci relativi all'esercizio finanziario 1997. - 3.4 Le partecipazioni azionarie. - 3.5 Il sistema di trasferimento delle risorse agli uffici decentrati. - 3.6 Il patrimonio dell'Ente. - 3.7 Affidamento del servizio di tesoreria alla Banca di Roma. - 3.8 Considerazioni ed osservazioni conclusive sulla «autonomia organizzativa, amministrativa e contabile» dell'Ente. - 4. *La organizzazione dell'Ente per le strade (ANAS) e la gestione del personale.* - 4.1 La vigente organizzazione dell'Ente nazionale per le strade. - 4.2 La gestione del personale. - 4.2.1 Il rapporto di lavoro, la contrattazione collettiva ed i Contratti collettivi nazionali di lavoro. - 4.2.2 Il reclutamento, l'assunzione ed il trattamento economico. - 4.2.3 L'ordinamento professionale. - 4.2.4 Il personale delle province autonome di Trento e di Bolzano. - 4.2.5 Trattamento di quiescenza del personale dell'Anas. - 4.2.6 L'attività dell'«Ufficio formazione» del personale. - 4.3 Le considerazioni e le osservazioni dei controlli interni. - 4.4 Considerazioni ed osservazioni conclusive, circa gli effetti della trasformazione dell'Azienda di Stato nell'Ente pubblico economico, nel profilo della sua organizzazione. Problematiche connesse al «riordino della struttura» dell'Anas nel quadro del nuovo riassetto della Pubblica Amministrazione. - 5. *Il controllo/vigilanza dell'Ente sulle Società concessionarie autostradali e dei trafori alpini.* - 5.1 Premessa: lo svolgimento della situazione giuridica circa la revisione delle convenzioni che disciplinano le «concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade». - 5.2 Il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (prot. n. 283/Segr./Dicoter), in data 20 ottobre 1998, con cui si emana la direttiva inerente ai principi ed ai criteri direttiva da adottarsi per la revisione degli strumenti convenzionali che disciplinano le concessioni autostradali. - 5.3 Il «rispetto del

diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori. Considerazioni ed osservazioni sugli «effetti» della «Direttiva interministeriale n. 283/Segr. DICOTER, in data 20 ottobre 1998. - 5.4 La 2ª convenzione aggiuntiva con la società «Autostrade S.p.A.»: considerazioni ed osservazioni. - 6. *La gestione degli investimenti*. - 6.1 Gli investimenti relativi alla rete autostradale e stradale nazionale di competenza dell'Anas. - 6.2 Il sistema informativo lavori (SIL). - 6.3 L'attività di collaudazione. - 6.4 La definizione del contenzioso in materia di opere viarie. - 6.5 Il controllo/vigilanza dell'Ente sulle Società concessionarie autostradali relativamente alla esecuzione dei lavori di costruzione e di manutenzione delle autostrade. - 6.6 Il controllo sulle cosiddette «offerte anomale». - 6.7 La gestione dei fondi di provenienza comunitaria. - 6.8 Considerazioni ed osservazioni conclusive sulla gestione degli investimenti di opere e lavori pubblici inerenti alla viabilità nazionale. - *Allegati*

1. Premessa =

1.2 - L'amministrazione straordinaria dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) =

Con decreto leg.vo 26 febbraio 1994, n.143 viene istituito l' "Ente nazionale per le strade" - dotato di "autonomia organizzativa, amministrativa e contabile" - con personalità giuridica di diritto pubblico (ex art.1, comma 1).

Lo stesso decreto prevede altresì che dalla data della sua entrata in vigore (2 marzo 1994, ex art.12) è nominato "un amministratore straordinario per la provvisoria gestione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade" (A.N.A.S.), amministratore che "assume le funzioni del direttore generale e del consiglio di amministrazione" (ex art.11, comma 1, dec. cit.).

Va ancora chiarito, in questa sede introduttiva, che il legislatore delegato con la menzionata norma transitoria ha inteso disciplinare sia il procedimento ed il periodo temporale entro il quale disporre la trasformazione dell'Azienda di Stato in Ente nazionale per le strade e sia la materia da trasferire in capo al medesimo Ente.

Circa il procedimento, nello stesso mese di marzo 1994 - su proposta del Ministro dei lavori pubblici - il Presidente del Consiglio dei ministri nominava il dott. Giuseppe D'ANGIOLINO amministratore straordinario (ex artt.7 e 11, dec. cit.) per la riferita "provvisoria gestione dell'Azienda" di Stato, a cui venivano demandate, secondo legge (come innanzi precisato), le funzioni sia del direttore generale e sia del consiglio di amministrazione, funzioni già intestate nel precedente ordinamento ai rispettivi organi e nei limiti dei poteri attribuiti, a detti organi, dal menzionato ordinamento. Permanevano, infatti, in capo al Ministro dei lavori pubblici - nel periodo della gestione provvisoria - "l'alta direzione e la responsabilità" della ripetuta Azienda di Stato che presiedeva e

rappresentava "a tutti gli effetti" (ex articoli 1, 6, 7, 10 e 14 legge 7 febbraio 1961, n.59 e succ.ve modif.ni, sul riordinamento strutturale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade - A.N.A.S.).

"Entro novanta giorni" dalla richiamata data (2 marzo 1994) di entrata in vigore del decreto leg.vo n.143/1994, "previa approvazione dello statuto", l'A.N.A.S. si sarebbe dovuta trasformare "nell'Ente nazionale per le strade, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici" (ex comma 3, art.11, cit.).

In merito alla materia da trasferire, la stessa disposizione transitoria, attribuiva (all'Amministratore straordinario e quindi successivamente all'Ente) la titolarità "di tutti i rapporti attivi e passivi" già intestati all'Azienda di Stato, ed in particolare "quelli relativi al patrimonio e al personale". Con decreto poi del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, dovevano individuarsi "i beni del patrimonio indisponibile dello Stato destinati ad uffici di pertinenza dell'Ente" (ex comma 5, art.11 cit.). E ciò in conformità del precedente articolo 4 secondo il quale l' "Ente è dotato di un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione iniziale di lire 50 miliardi (ex comma 6, cit. art.11) e dai beni mobili ed immobili, diversi dalle strade, strumentali alle sue attività".

Tale il quadro gestionale, nel marzo 1994, delle attività che secondo legge venivano demandate all'Amministratore straordinario.

In data 3 giugno 1995, la Corte dei conti (la Delegazione per il controllo sugli atti del Ministero dei lavori pubblici) - dopo una prima nota di rilievo recante una serie di osservazioni sul testo dell'originario statuto - ammetteva al visto ed alla conseguente registrazione il D.P.R. 21 aprile 1995, n.242 di "approvazione del nuovo statuto dell'Ente nazionale per le strade".

Il 9 agosto 1995 la stessa Corte dei conti (Ufficio controllo Presidenza) ammetteva

al visto ed alla pedissequa registrazione il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 26 luglio 1995, di "trasformazione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade in Ente nazionale per le strade, ente pubblico economico".

Intervenuta quindi la nomina, a decorrere dal 22 agosto 1995, degli altri due Organi dell'Ente, in conformità del menzionato decreto leg.vo n.143/1994 (ex art.5) - specificamente del Consiglio (ex art.6) e del Collegio dei revisori (ex art.8) - cessava, in pari data 22 agosto 1995, la funzione di amministratore straordinario assumendo, "ex lege", il dott. Giuseppe D'ANGIOLINO le funzioni di amministratore del medesimo Ente, per un quinquennio, ai sensi degli articoli 7 ed 11, comma 4, del dec. leg.vo cit.

Lo stesso Consiglio si insediava, presente anche il Ministro dei lavori pubblici "pro tempore" (prof. Paolo BARATTA), in data 13 settembre 1995 (cfr. verbale della relativa adunanza, alleg. n.1).

Ciò posto, la presente relazione di referto al Parlamento, in merito alla gestione dell'Ente nazionale per le strade (che, come previsto dallo statuto - ex art.1 - e dalla disposizione contenuta nel menzionato D.P.C.M., ha mantenuto "la denominazione ANAS"), è la prima relazione della Corte dei conti sul risultato del riscontro eseguito, documento che riguarda gli anni finanziari 1995, 1996 e 1997. ⁽¹⁾

Nel riassumere, la Corte rileva che la gestione finanziaria riferibile all'Azienda di Stato si è formalmente conclusa il 26 luglio 1995 (ai sensi del ripetuto art.11, comma 3, dec. leg.vo n.143/1994 nonché del D.P.C.M. 26 luglio 1995), con la trasformazione della stessa Azienda, in pari data, in Ente nazionale per le strade.

L'amministrazione straordinaria, per quanto innanzi chiarito, ricomprende il periodo decorrente dal mese di marzo 1994 al mese di luglio 1995.

⁽¹⁾. Per la Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) per l'esercizio 1994 cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994 comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato il 28 giugno 1995 (Documento XIV n.2), Volume II = (cfr. alleg. n.2) =

Con l'insediamento del Consiglio dell'Ente, in data 13 settembre 1995, cessa l'esercizio funzionale - in particolare - sia dell'"alta direzione" e sia della "responsabilità" nella gestione dell'ANAS, quali competenze già intestate al Ministro dei lavori pubblici (ex art.6, legge n.59/1961), essendo l'Ente pubblico economico (ex art.1, D.P.R. n.242/1995) - con propria personalità giuridica - sottoposto all' "alta vigilanza" del Ministro stesso che altresì "detta gli indirizzi programmatici" (ex art.1, comma 4, dec. leg.vo cit.).

Nei successivi punti di questo paragrafo ed anche nei paragrafi che seguono, la Corte dà ragione - nel presente referto alle Camere - della necessità, ai fini di chiarezza espositiva, della unitaria rappresentazione della gestione finanziaria dell'Ente involgente gli anni 1995, 1996 e 1997.

1.2 - Il quadro storico e la istituzione dell'Ente nazionale per le strade (ANAS) =

La produzione legislativa dell'anno 1990 rende manifesta la necessità del riassetto e del rinnovamento della Pubblica Amministrazione a tutela della collettività, dello Stato-comunità.

La lettura sistematica delle leggi recanti norme di principio, tutte riferibili al 1990 - la legge 7 agosto 1990, n.241 ("nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"); la legge 8 giugno 1990, n.142 (sull' "ordinamento delle autonomie locali"); e la legge 10 ottobre 1990, n.287 (che detta "norme per la tutela della concorrenza e del mercato") - confermano la riferita necessità del perseguire il riordino della P.A. perché, nella sua realtà operativa, e secondo il precetto costituzionale, "siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" (ex art.97, Cost.).

Gli eventi degli anni immediatamente successivi, in particolare il 1992, danno

ragione del dover rinnovellare il medesimo assetto organizzativo della P.A., anno in cui devono registrarsi sia l'aggravarsi della "piaga della corruzione" (la c.d. "tangentopoli") e sia la pressante, e non procrastinabile, necessità di risanamento della finanza pubblica, risanamento imposto, in sede comunitaria, dall'accordo di Maastricht, concluso il 7 febbraio 1992 (recante, tra l'altro, al titolo II "Disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea").

Da ciò si è imposta - ricorda la Corte - la tempestiva valutazione, da parte del Governo, del ricorrere degli eventi "straordinari di necessità e di urgenza" da cui segue il decreto/legge 11 luglio 1992, n.333 (convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1992, n.359) con cui si prevedono le "misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica".

Al riguardo, dispone il legislatore che le entrate derivanti dall'attuazione delle norme del Capo II della stessa legge n.359/1992, sono riservate all'erario e concorrono, anche attraverso il potenziamento degli strumenti antievasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio, assunti in sede comunitaria (ex art.13).

Pertanto, in derivata coerenza, con la legge 23 dicembre 1992, n.498 (che dispone "interventi urgenti in materia di finanza pubblica") si è prevista - per quanto attiene al riassetto ed al risanamento della viabilità nazionale, specificamente dell'intero settore autostradale - la revisione di tutte le convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali nonché la revisione, a partire dall'anno 1994, delle tariffe autostradali, tenuto conto dei singoli piani finanziari, delle variazioni del costo della vita, dei volumi di traffico e dei dati scaturenti dagli indicatori di produttività (ex art.11).

Per quanto meglio verrà precisato nel seguente prg.5 (in cui si riassumono le considerazioni e le osservazioni della Corte in merito alla interpretazione ed

all'applicazione del menzionato art.11), l'avvio del procedimento di privatizzazione del patrimonio dello Stato (ai fini della sua valorizzazione e di un nuovo sistema gestionale che questa assicuri) - e ciò secondo il modulo previsto dal Capo III (articoli 14/18) della ripetuta legge n.359/1992 - trae conferma e sostanziale supporto, ad avviso della Corte, dalle stesse finalità volute e perseguite dalla successiva legge 24 dicembre 1993, n.537 (recante "interventi correttivi di finanza pubblica"), in particolare, per quanto presentemente rileva, con le disposizioni previste dall'art.1 (in rubrica, "Organizzazione della pubblica amministrazione") di detta legge. Con questa, il legislatore ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi (entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge) - dettandone i principi - tra l'altro, per riordinare e sopprimere "le amministrazioni ad ordinamento autonomo" istituendo organismi indipendenti (nuove persone giuridiche) per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico (cfr. prg.4.4).

Viene così istituito, con il cennato decreto leg.vo 26 febbraio 1994, n.143, l'Ente nazionale per le strade (ANAS), quale trasformazione (come precisato nel precedente punto, prg.1.1) dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) in Ente pubblico economico, con personalità giuridica di diritto pubblico (ex art.1).

1.3 - L'ordine nel sistema gestionale del nuovo Ente e l'attività del controllo "nel rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti" =

Il riferito quadro storico - da cui trae ragione il riassetto ed il risanamento della Pubblica Amministrazione - si completa con la produzione della ulteriore legislazione, recante norme di principio (o che richiama norme di principio, legge 11 febbraio 1994, n.109 - cfr. Corte cost., sent. n.482/1995), quale il decreto leg.vo 3 febbraio 1993, n.29 (e succ.ve modificazioni sulla razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni

pubbliche e sulla revisione della disciplina del pubblico impiego); la legge 14 gennaio 1994, n.20 (e succ.ve modif.ni, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti); nonché la cennata legge n.109/1994 (e succ.ve modif.ni, in materia di opere e lavori pubblici).

Nel menzionato quadro legislativo, osserva la Corte, si collocano e devono coordinarsi sia il decreto leg.vo 26 febbraio 1994, n.143 e sia il relativo statuto dell'ANAS - il D.P.R. 21 aprile 1995, n.242 - che nel loro assetto normativo/funzionale si armonizzano specificamente con la ripetuta legislazione recante norme di principio.

Così l'art.9 (commi 2 e 3) del dec. leg.vo n.143/1994 rinvia alle disposizioni sia dell'art.20 ("verifica dei risultati") del dec. leg.vo n.29/1993 e sia dell'art.12 della legge 21 marzo 1958, n.259 (sul "controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria") mentre le ulteriori disposizioni dello statuto, il D.P.R. n.242/1995 - negli articoli 6, 10, 12 e 13 - completano e precisano il richiamo alla disciplina della legge n.241/1990 (ex art.12, "Uffici centrali e periferici"); del dec. leg.vo n.29/1993 (ex art.13, "Ufficio di controllo"); della legge n.109/1994 (ex art.12, cit.), nonché delle leggi n.259/1958 e n.20/1994 (ex art.6, "Convocazione del consiglio"; art.10 "Collegio dei revisori", e art.13, cit.).

Ciò posto, per quanto attiene alle problematiche connesse e conseguenti al nuovo ordine nel sistema gestionale dell'Ente (come prospettate dall'Amministratore al Consiglio, e riassunte nel menzionato verbale dell'adunanza del 13 settembre 1995 cfr. alleg. n.1, cit.) la Corte - nel prendere atto della documentazione prodotta conseguente all'attività istruttoria svolta dal Magistrato della Corte stessa (ex art.12, legge n.259/1958) - rinvia a quanto di séguito rappresentato, in questo paragrafo.

La Corte rileva altresì che la riferita attività istruttoria si è adeguata al nuovo modulo del controllo esterno ascritto alla medesima Corte, dalla ripetuta legge n.20/1994.

in coerenza con gli indirizzi giurisprudenziali desumibili, in particolare, sia dalle sentenze della Corte costituzionale n.29, del 27 gennaio 1995; n.335, del 20 luglio 1995; e n.470, del 30 dicembre 1997; e sia della Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n.2, del 15/20 dicembre 1994; nonché Sezione del controllo sugli enti, determinazioni n.14, del 26 aprile 1994; n.56, del 18 ottobre 1995; n.3, dell'11 febbraio 1997; ed altresì nn.10 ed 11, in pari data 7 aprile 1997.

Pertanto, la menzionata attività del controllo, nella cennata fase istruttoria, ha inteso seguire "il rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti" nei confronti dell'Ente ed anche dell'Amministrazione dei lavori pubblici (circa il contenuto ed i limiti dell'esercizio di "alta vigilanza", svolto sulla gestione dell'ANAS - cfr. Corte cost., sent. n.29/1995, prg.11.1, cit.), rapporto collaborativo, certamente propositivo - in punto di diritto - in merito alle considerazioni ed alle osservazioni che nei successivi paragrafi la Corte stessa ravvisa formulare.

Dalla richiamata documentazione istruttoria si rileva che, dopo la prima ripetuta adunanza del 13 settembre 1995 del Consiglio, l'Amministratore riassumeva - in conformità della legislazione allora vigente e per quanto desumibile dall'analisi svolta dall'VIII Commissione permanente ("Ambiente, territorio e lavori pubblici") della Camera dei deputati, nello stesso mese di settembre 1995, di cui alla Risoluzione n.8/00006 (circa il quadro gestionale ereditato dalla cessata Azienda di Stato, come di séguito precisato - cfr. alleg. n.4) - le complesse e molteplici situazioni giuridiche da condurre a soluzione, in particolare:

- la interpretazione e la conseguente applicazione della disciplina sulla gestione del nuovo Ente - secondo il "codice civile e le altre leggi relative alle persone giuridiche private" (ex art.1, dec. leg.vo n.143/1994) - a fronte della precedente