

dell'Azienda di Stato, a normazione di diritto pubblico;

- la modalità della gestione dell'Ente, nel permanere della situazione transitoria, secondo le norme di contabilità di Stato (sino a tutto il mese di febbraio 1996), a séguito della reiterata decretazione di urgenza (ultimo decreto/legge 8 gennaio 1996, n.6 convertito in legge, 6 marzo 1996, n.110 - ex art.15);
- la gestione di tutta l'attività negoziale, in materia di opere viarie, conclusa dall'Azienda di Stato e che ha richiesto (come ancora richiede) nella prosecuzione (a fronte delle reiterate perizie di varianti tecniche e suppletive rilevate) immediatezza nell'agire e la contemporanea determinazione - quale indirizzo di valutazione per il Consiglio - della legislazione da applicare essendo in distinti profili, mutata e/o sospesa, per effetto della legge n.216/1995, la legge quadro in materia di lavori pubblici n.109/1994;
- la produzione (entro il mese di febbraio 1996, termine così prorogato dalla decretazione di urgenza) dei regolamenti di organizzazione, di amministrazione. di contabilità e del personale (ex art.15, legge n.110/1996, cit.);
- la determinazione dei principi e dei criteri di coordinamento nella redazione dei bilanci (di esercizio, preventivo e consuntivo) nonché dell'inventario dei beni mobili ed immobili (ex art.2217 cod. civ.) nella individuazione, in particolare, sia dei beni del patrimonio indisponibile dello Stato (con esclusione del demanio stradale) da destinare all'Ente per le sue finalità e sia dell'accertamento dei residui (attivi e passivi), in ragione anche del titolo di formazione;
- la determinazione dei criteri sia di affidamento dei nuovi contratti di lavori inerenti ad opere viarie (manutenzione straordinaria, ammodernamento e nuove costruzioni) e sia di valutazione delle c.d. "offerte anomale", considerate le disposizioni dettate dalla legge n.216/1995 (ex art.7, recante modifiche all'art.21,

legge n.109/1994);

- la definizione del contenzioso in materia di opere stradali (lavori anticipatamente consegnati dall'Azienda di Stato ai sensi dell'art.337, comma secondo, della legge n.2248/1865, alleg.16) di cui al decreto/legge 26 luglio 1994, n.468 (ex art.6) più volte reiterato, ultimo il d/l. 24 settembre 1996, n.495 (ex art.7);
- il contenuto ed i limiti del controllo/vigilanza intestato all'Ente sulle Società concessionarie di costruzione e di esercizio di autostrade, nonché, per quel che più rileva, la revisione di tutte le convenzioni che disciplinano le medesime concessioni (ex art.11, legge n.498/1992, cit. nonché art.10, della stessa legge 24 dicembre 1993, n.537, di delegazione alla istituzione dell'ANAS - ex art.1, lett. b - come innanzi richiamato, prg.1.2);
- la definizione del nuovo rapporto di lavoro del personale dipendente - anche dirigenziale - secondo la legislazione "di diritto privato e della contrattazione collettiva di lavoro" (ex art.10, dec. leg.vo n.143/1994);
- la istituzione dell'Ufficio di controllo interno e la nomina del relativo direttore (ex art.9, comma 2, dec. cit.; art.20, dec. leg.vo n.29/1993; e art.13, dello statuto);
- le modalità operative del nuovo procedimento di controllo esterno, intestato alla Corte dei conti, e la sua interrelazione con i controlli interni (ex art.3, commi 4 e 7, legge n.20/1994).

In disparte dalla contemporanea necessità del gestire le distinte situazioni giuridiche come innanzi riassunte, ciò che ha reso ancor più complessa e gravosa la conduzione a regime della nuova amministrazione intestata all'Ente, è il reiterarsi della decretazione di urgenza nei peculiari settori di intervento (la trasformazione dell'assetto gestionale; la verifica e la definizione - "tout court" - di tutti i rapporti attivi e passivi trasferiti, in particolare della massa dei residui passivi; la revisione di tutte le convenzioni

accessive alle menzionate concessioni autostradali).

In particolare, considera la Corte - per quanto attiene alla riferita "definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche" - che il legislatore, in ordine alla teoria dei decreti/legge prodotti (dal d/l. 26 luglio 1994, n.468 all'ultimo, non convertito, 24 settembre 1996, n.495) ha inteso sanare le situazioni giuridiche disponendo che rimangono "validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base" della ripetuta decretazione di urgenza (ex art.2, comma 61, della legge 23 dicembre 1996, n.662 recante "misure di razionalizzazione della finanza pubblica", collegata alla legge finanziaria 1997).

Analogamente, e nel ripetere, con la ulteriore decretazione di urgenza, relativa al funzionamento dell'ANAS, con legge 6 marzo 1996, n.110 si è convertito (senza modificazioni) il testo del decreto/legge 8 gennaio 1996, n.6. L'art.1, comma 2, della stessa legge n.110, ha inoltre disposto che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati nonché gli effetti ed i rapporti giuridici sorti in conformità del D.L. 9 marzo 1994, n.166 sino al D.L. 8 novembre 1995, n.462.

Specificamente, l'art.15 (in rubrica, "Disposizioni per assicurare il funzionamento dell'ANAS") della ripetuta legge n.110/1996 prevede che, con effetto "dal 1° gennaio 1995 e fino all'entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione, di amministrazione e di contabilità di cui all'art.6, comma 2, del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n.143, continuano ad applicarsi all'ANAS le disposizioni contabili già vigenti per l'Azienda autonoma delle strade statali («recte» delle strade - ex art.1, legge 59/1961). I regolamenti dovranno essere emanati entro il 1° marzo 1996. Per lo stesso periodo restano ferme le competenze già rispettivamente esercitate nei confronti della medesima Azienda dal Sistema informativo Ragioneria generale dello Stato, dai servizi periferici del Ministero del tesoro (le Ragionerie regionali - ex art.13, legge 26 marzo 1986, n.86, sulla

ristrutturazione dei ruoli dell'ANAS e decentramento delle competenze) e dal Servizio di tesoreria della Banca d'Italia. Il controllo della Corte dei conti viene svolto con le modalità di cui all'art.9, comma 3, del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n.143".

Ciò posto, ai sensi dell'art.6, decreto leg.vo n.143/1994 nonché dell'art.23 del D.P.R. n.242/1995, il Consiglio dell'Ente, "sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative", con distinte deliberazioni (nn.11, 12 e 13) - in pari data 27 dicembre 1995 - approvava, rispettivamente, i regolamenti di organizzazione, del personale nonché di contabilità (cfr. alleg. n.3).

Il successivo 2 febbraio 1996, con il medesimo procedimento, lo stesso Consiglio (con deliberazione n.7) approvava il regolamento di amministrazione (cfr. alleg. n.3).

In conformità dell'art.9, comma 2, del dec. leg.vo n.143/1994, e dell'art.13, comma 1 e 2, del D.P.R. n.242/1995 nonché dell'art.7, del menzionato regolamento di organizzazione, l'Amministratore - nell'adunanza dell'8 gennaio 1996 - proponeva all'esame ed alla conseguente pronuncia del Consiglio la nomina del direttore dell'Ufficio di controllo interno.

La scelta proposta era stata preceduta da specifica selezione operata dalla "Società Management Consultants Hay Group" ai fini di individuare "persona di elevate capacità professionali" (come certificato dalla scheda di valutazione redatta dalla stessa Società) considerando altresì - oltre ai peculiari requisiti di esperienza professionale e di capacità organizzativa - anche quello della "terzietà", in particolare "la completa estraneità della persona dalla precedente attività dell'Azienda".

Il Consiglio, dopo approfondita disamina delle prospettate qualità e capacità professionali, esprimeva il proprio assenso alla nomina del medesimo direttore dell'Ufficio

di controllo interno, per la organizzazione ed il funzionamento di detto Ufficio, per quanto specificamente previsto dall'art.13 dello statuto dell'Ente.

Le relative funzioni venivano assunte dal successivo mese di marzo 1996.

1.4 - La gestione unitaria dell'Ente e la sua ripartizione in settori =

Adempiuto il dettato legislativo, sia nella produzione delle riferite norme regolamentari e sia nel dare compiutezza all'assetto organizzativo e funzionale dell'Ente (con la nomina del ripetuto direttore dell'Ufficio di controllo interno e con la istituzione di detto Ufficio), l'attività gestionale da ascrivere agli Organi del medesimo Ente ha - contemporaneamente - riguardato tre distinti, ancorché coordinati, settori:

= il primo, attiene alla trasformazione dell'Azienda di Stato (A.N.A.S.) nell'Ente nazionale per le strade (ANAS), quale ente pubblico economico, con la prospettazione delle richiamate situazioni giuridiche relative al riassetto della gestione (in ordine alla materia dei singoli comparti operativi) ed alla conseguente propria attività amministrativa (appunto, dal settembre 1995), quale ente di servizi ed ente di investimenti. Detta attività si è quindi uniformata (come rappresentato nel successivo prg.3.3.1) agli indirizzi espressi sia dalla menzionata Risoluzione dell'VIII Commissione permanente della Camera dei deputati n.8/00006, e sia dalla successiva Risoluzione n.7/00078, del febbraio 1997 (la c.d. Risoluzione VIGNI), della stessa VIII Commissione "Ambiente, territorio e lavori pubblici";

= il secondo, riassume la definizione dei "rapporti attivi e passivi" che hanno fatto capo all'Azienda dello Stato ed in particolare ai rapporti negoziali ed a quelli relativi al personale (ex art.11, comma 5, dec. leg.vo n.143/1994);

= il terzo, involge il controllo/vigilanza sulle Società concessionarie autostradali (presentemente in numero di 22) nonché delle Società concessionarie dei trafori alpini (in

numero di 3).

Dalla riferita ripartizione consegue che, mentre la nuova attività dell'Ente viene a qualificarsi come mera attività gestionale (da ascrivere unicamente agli Organi dell'Ente stesso) - attività quindi conseguente alla istituzione ed alla operatività (a decorrere dal settembre 1995) dell'Ente pubblico economico, attività da ricondurre nel primo settore - diversa è la estensione e la qualificazione della ripetuta competenza, per gli altri due settori, nel ricomprendere altresì una preliminare attività di controllo.

Va infatti ascritta ai medesimi Organi (per quanto evidenziato nei paragrafi che seguono) una peculiare funzione di "controllo/gestione" e ciò per quanto attiene sia alla definizione di tutti i rapporti attivi e passivi trasferiti dall'Azienda di Stato e sia al settore relativo alla revisione di tutte le convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali, tuttora in vigore.

In merito alla revisione di dette convenzioni si precisa (come rappresentato nel successivo prg.5) che nel mese di aprile u.s. si è conclusa una prima revisione dei singoli piani finanziari, quale essenziale supporto per la valutazione economica e finanziaria del nuovo rapporto tra Ente concedente (ANAS) e le Società concessionarie.

Ciò premesso, in disparte da quanto ulteriormente chiarito nel successivo prg.3.3.1 (relativamente alla definizione anche della massa dei residui passivi - pressoché lire 16.000 mld. - nella loro identificazione, trasferiti dall'Azienda di Stato nella gestione dell'Ente), si rende manifesta la motivazione della necessità del referto unitario sulla medesima gestione per gli anni finanziari 1995, 1996 e 1997.

Pertanto, la materia su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi in merito alla menzionata gestione, per i tre esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997 (distinguendo partitamente i dati contabili e le appostazioni di bilancio per singolo esercizio) viene

altresì suddivisa - circa le competenze istituzionali e la materia degli interventi - nei seguenti comparti e da riassumere nei successivi cinque paragrafi, in particolare:

prg. 2 = il primo comparto verifica il coordinamento delle funzioni e delle attività degli Organi istituzionali (a livello intersoggettivo ed interorganico) il cui esercizio involge la legittimità e la regolarità della gestione dell'Ente: limiti e contenuto dell'alta vigilanza intestata al Ministro dei lavori pubblici;

prg. 3 = il secondo comparto attiene alla gestione finanziaria (al bilancio di esercizio e quindi al bilancio preventivo ed a quello consuntivo) nonché al patrimonio dell'Ente;

prg. 4 = il terzo comparto riguarda la organizzazione della struttura (centrale e decentrata) dell'Ente e quindi la gestione del personale;

prg. 5 = il quarto comparto riassume l'attività del controllo/vigilanza intestata all'Ente sulle Società concessionarie autostradali e dei trafori alpini;

prg. 6 = il quinto comparto riferisce sulla gestione degli investimenti, con il modulo della gestione diretta (appalti di lavori pubblici nel settore viario ed autostradale di competenza dell'ANAS) e della gestione indiretta (a mezzo delle Società concessionarie di autostrade e dei trafori alpini).

Nel concludere le considerazioni introduttive, ravvisa la Corte, per quanto rappresentato nei successivi paragrafi - ed in particolare nel prg.4, relativo alla organizzazione dell'Ente - come la presente gestione dell'ANAS assuma la connotazione di "gestione intermedia" preordinata, nella sua valutazione unitaria, al **risanamento** "dei rapporti attivi e passivi trasferiti" dall'Azienda di Stato e ciò nel quadro del riordino dell'Ente stesso, da definirsi nell'anno 1999, secondo il dettato legislativo di cui alla legge

15 marzo 1997, n.59 (ex articoli 1, 3, 7, 11 e 14, e succ.ve modif.ni, la c.d. legge BASSANINI).

Tale gestione intermedia - che si colloca nell'arco temporale settembre 1995/dicembre 1999 - trova riscontro nelle valutazioni e negli indirizzi espressi (e di séguito riferiti - cfr. prg.3.3.1.) nelle due ripetute Risoluzioni dell'VIII Commissione permanente della Camera dei deputati, rispettivamente, n.8/00006, del settembre 1995, e n.7/00078, del febbraio 1997, Risoluzione questa che ha preceduto (richiamandone i principi) appena di un mese la stessa legge n.59/1997.

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" =

Nel riferire in merito al primo settore, per quanto innanzi precisato (prg.1.4, pgg.13/14), sull'attività gestionale conseguente alla trasformazione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) nell' "Ente nazionale per le strade" (ANAS), ravvisa la Corte preliminare il dover definire - secondo il nuovo dettato legislativo - le funzioni e le competenze intestate al Ministro dei lavori pubblici ed agli Organi istituzionali del medesimo Ente (al Consiglio, all'Amministratore ed al Collegio dei revisori), nel quadro dei rapporti intersoggettivi ed interorganici.

Il determinare il contenuto ed i limiti della competenza degli stessi Organi, l'esercizio delle loro funzioni - competenze e funzioni come normativamente previste con efficacia di legge (il dec. leg.vo n.143/1994) - consente il verificare "la legittimità e la regolarità" della gestione (ex art.3, comma 4, legge n.20/1994) e quindi "il riordino del

sistema gestionale intestato al nuovo Ente" (cfr. prg.1.3, pgg.8/10).

Ciò premesso, prevede il menzionato art.1, dec. leg.vo n.143/1994, che l' "attività dell'Ente è disciplinata, salvo che non sia disposto diversamente dalla legge, dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private" (comma 2), sottoponendo il legislatore l'Ente stesso all' "alta vigilanza del Ministro dei lavori pubblici che detta gli indirizzi programmatici" (comma 4).

Considera la Corte che il decreto leg.vo n.143/1994 anticipa gli stessi principi affermati poi - nel nuovo assetto di riforma della Pubblica Amministrazione - dalla legge 15 marzo 1997, n.59 ponendo il cardine della trasparenza nella gestione della cosa pubblica (nell'assicurare "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione", ex art.97 Cost.) nel garantire l'osservanza del "principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni" (ex art.11, comma 4, legge cit.).

E lo strumento di garanzia della osservanza del riferito principio, nella separazione dei menzionati compiti e responsabilità, è affidato altresì dal legislatore al controllo preventivo di legittimità intestato alla Corte dei conti dovendo sottoporsi a tale riscontro pure "le direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'attività amministrativa" (ex art.3, comma 1, lett. b, legge n.20/1994).

Nel rendere maggior chiarezza - ai fini del rinvio al sistema del codice civile, posto a base del riferito modulo gestionale dell'ANAS - afferma ancora il legislatore che "non si applicano all'Ente le norme di contabilità dello Stato" (ex art.9, dec. cit.).

Il che non esclude - qualora "disposto diversamente dalla legge" - il richiamo a precise norme di diritto pubblico (queste comunque di stretta interpretazione, quali leggi "che fanno eccezione a regole generali", ex art.14, preleggi cod. civ.), il che è rinvenibile, dalla lettura degli articoli 3 e 9 dello stesso decreto, nell'inserire il legislatore nella

disciplina del codice civile: l'art.11, comma 3, lett. d), della legge 5 agosto 1978, n.468 (modificata dalla legge 23 agosto 1988, n.362 - sui finanziamenti da parte dello Stato); l'art.15 della legge 7 agosto 1990, n.241 (il procedimento di formazione dell'accordo di programma); l'art.20 del decreto leg.vo 3 febbraio 1993, n.29 (la istituzione dell'Ufficio di controllo interno); nonché la legge 29 ottobre 1984, n.720 e l'art.25 della cennata legge n.362/1988 (recante la disciplina della tesoreria unica).

Ciò posto, rimane determinante ed essenziale ai fini della chiarezza e della trasparenza gestionale - anche in ordine alle distinte responsabilità (nel coordinamento delle funzioni delle attività degli Organi istituzionali, a livello intersoggettivo ed interorganico) - la scelta operata dal legislatore nel disporre che la conduzione dell'Ente segua la disciplina del codice civile e delle "altre leggi relative alle persone giuridiche private" sicché lo stesso esercizio della funzione di "alta vigilanza", demandata al Ministro dei lavori pubblici - nei suoi precisi contenuti e limiti - trae legittimazione e riscontro nel sistema del codice civile.

Pertanto, il riferito assunto trova pure conferma dai principi desumibili dagli articoli 11 e 14, della stessa legge n.59/1997, da applicarsi all'ANAS, in coerenza altresì con le successive disposizioni di cui agli articoli 9 e 100 del decreto leg.vo 31 marzo 1998, n.112 (recante: «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59»).

In una prospettazione di sintesi, va data dell' "alta vigilanza" - nel contenuto e nei limiti - la esatta determinazione funzionale (quale valutazione del risultato della gestione ma su questa non incidente) ponendola a fronte della preesistente funzione di "alta direzione", già intestata al Ministro dei lavori pubblici, quale presidente allora della soppressa Azienda di Stato.

Pertanto, dal raffronto delle funzioni e delle relative competenze riconducibili

nella cessata "alta direzione" si rinvencono - in tutta evidenza - le connotazioni essenziali della vigente "alta vigilanza", ascritta al medesimo Ministro, alta vigilanza coerente, nella sua puntuale ottemperanza, al riferito principio legislativo di separazione e di distinzione dei compiti e dei poteri di responsabilità politica da quelli di responsabilità gestionale.

La legge 7 febbraio 1961, n.59 (sul riordinamento strutturale dell'A.N.A.S.) prevedeva (come in "Premessa" richiamato, cfr. pg.2) specificamente:

= Art.1. - "L'Azienda nazionale autonoma delle strade statali, Amministrazione statale con ordinamento autonomo, cui presiede il Ministro dei lavori pubblici, assume la denominazione di Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.)".

= Art.6. - "Il Ministro per i lavori pubblici è Presidente, ed ha l'alta direzione e la responsabilità dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.), che rappresenta a tutti gli effetti".

= Art.10. - "Il Consiglio di amministrazione è presieduto dal Ministro per i lavori pubblici, Presidente dell'A.N.A.S., o, in caso di suo impedimento dal sottosegretario di Stato delegato dal Ministro stesso".

= Art.14. - "I provvedimenti del Ministro non conformi ai voti del Consiglio (di amministrazione) devono essere motivati" (comma secondo).

= Art.18. - "Il parere del Consiglio di amministrazione e quello del Comitato tecnico-consultivo sostituiscono il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici".

= Art.20. - "Per i progetti di massima ed esecutivi di lavori e forniture da eseguirsi a cura dell'A.N.A.S., direttamente o in concessione, il parere degli organi consultivi dell'Azienda, nell'ambito della rispettiva competenza sostituisce il parere del Consiglio di Stato" (ex art.20, legge 26 marzo 1986, n.86, che sostituisce l'art.20 della legge n.59/1961).

Il Ministro pertanto era il "dominus" dell'intera vicenda gestionale dell'Azienda di Stato, atteso che - in punto di diritto - la valenza del giudizio del Ministro stesso, nella

sufficienza della motivazione del provvedimento, superava qualsivoglia contrasto a fronte del voto negativo espresso dal consiglio di amministrazione che, a sua volta, sostituiva i pareri sia del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sia del Consiglio di Stato (in ordine a tutti i procedimenti, senza limiti di valore, inerenti agli investimenti in materia di opere e lavori pubblici nonché in quelli relativi alle forniture).

Tale era la potestà, normativamente prevista, attribuita al Ministro dei lavori pubblici - nell'esercizio dell' "alta direzione" - quale presidente dell'Azienda di Stato, "alta direzione" da ricondurre nel tracciato quadro storico innanzi delineato (cfr. prg.1.2).

Il legislatore ha così inteso - con il decreto leg.vo n.143/1994 - ricondurre a sistema il principio del "buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" in attuazione dell'art.97 della Costituzione, anche il settore della viabilità (nel garantire in materia di opere e lavori pubblici "criteri di efficienza e di efficacia" secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori, ex art.1, legge n.109 del 1994) riformando in radice l'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) in Ente nazionale per le strade (ANAS), istituendo un ente pubblico economico, con propria personalità giuridica di diritto pubblico da gestire - come innanzi precisato - secondo puntuali principi garantistici di autonomia, principi che trovano tutela di riscontro nell'amministrare l'Ente stesso non soltanto secondo la disciplina del codice civile ma altresì (salvo che "non sia disposto diversamente dalla legge") nel rispetto delle regole "relative alle persone giuridiche private". Affermati i ripetuti principi conclude il legislatore precisando che "non si applicano le norme di contabilità dello Stato" (ex artt.1 e 9, dec. cit.).

Si transita così dal sistema di bilancio di contabilità pubblica di "parificazione/rappresentazione" (ex art.39, regio decreto 12 luglio 1934, n.1214) a quello di "valutazione" (ex art.2426, cod. civ., nel testo novellato dall'art.9 del decreto leg.vo 9

aprile 1991, n.127), cioè al "bilancio di esercizio" (ex art.2423 e sgg. cod. civ.) bilancio a cui devono coordinarsi - con funzione ausiliaria - "i bilanci preventivo e consuntivo" dell'Ente (ex artt.6 - comma 2 - e 9, dec. leg.vo n.143/1994). Il tema verrà ripreso e svolto nel successivo prg.3.

2.2 Le competenze intestate al Ministro dei lavori pubblici nonché al Consiglio dell'Ente =

In conformità dei menzionati principi (sub prg.2.1) vanno definiti - ad avviso della Corte - i limiti ed i contenuti sia dell' "alta vigilanza del Ministro dei lavori pubblici che detta gli indirizzi programmatici" (sub A) e sia dell' "autonomia organizzativa, amministrativa e contabile" dell'Ente (dotato di personalità giuridica di diritto pubblico) (sub B) così da garantire, secondo legge, il legittimo esercizio delle rispettive funzioni e competenze (ex art.1, dec. leg.vo n.143/1994).

(A) - Ciò posto osserva la Corte - in ordine ai poteri intestati al Ministro dei lavori pubblici - che occorre distinguere sia quelli inerenti al funzionamento e sia quelli attinenti alla gestione dell'Ente per quanto, specificamente, il decreto leg.vo n.143/1994 attribuisce alla competenza del Ministro stesso.

In particolare, circa il funzionamento dell'Ente sono ascritti al Ministro:

- la proposta sia per l'approvazione dello statuto dell'Ente (ex art.1, comma 3) e sia per la nomina dell'Amministratore (ex art.7, comma 1), la cui competenza è ascritta al Presidente del Consiglio dei ministri;
- la nomina dei componenti sia il Consiglio dell'Ente (ex art.6, comma 1) e sia il Collegio dei revisori (ex art.8, comma 3);
- la determinazione degli emolumenti - di concerto con il Ministro del tesoro - spettanti

agli Organi dell'Ente (ex art.5, comma 4);

- la proposta di revoca, per gravi inadempienze (ex art.7, comma 2) nonché di decadenza per incompatibilità (ex art.5, comma 2) dell'Amministratore, revoca e decadenza da adottare con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri (ex art.3, D.P.R. n.242/1995);
- il provvedimento di decadenza, per verificata incompatibilità, dei componenti del Consiglio nonché del Collegio dei revisori (ex art.5, comma 2, D.P.R. n.242/1995).

In merito poi alle funzioni ed alle competenze inerenti alla gestione dell'Ente, il decreto leg.vo in esame intesta al Ministro dei lavori pubblici:

- di dettare "gli indirizzi programmatici" (ex art.1, comma 4);
- l'approvazione, "su conforme delibera del CIPE" dei "piani pluriennali di viabilità" (ex art.3, comma 2);
- l'approvazione del "programma triennale per la gestione e l'incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella in concessione" (ex art.3, comma 2);
- la stipulazione dell' "accordo di programma" (nuovo, ovvero la revisione di quello già esistente) quale atto negoziale (ex art.1372, cod. civ.) da concludere con l'Amministratore dell'Ente, ai fini di realizzare il programma. Detto "accordo di programma" a valenza annuale è preceduto dallo "schema di programma annuale di attività dell'Ente" da deliberare dal Consiglio (ex artt.3 e 6, comma 2);
- l'autorizzazione, unitamente a quella del Ministro del tesoro, "in conformità al programma di cui al comma 2", all'assunzione da parte dell'Ente "di mutui con garanzia dello Stato" nonché l' "assunzione di obbligazioni" (ex art.3, comma 4, e art.2 D.P.R. n.242/1995);

l'approvazione - di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della P.E. - "delle concessioni di costruzione e di esercizio di autostrade" (ex art.3, comma 5);

Dalla riferita disamina delle competenze ascritte al Ministro dei lavori pubblici (e per quanto specificamente previsto di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della P.E.), considera ed osserva la Corte che ("in thesi" generale) "alta vigilanza" deve, innanzi tutto, essere strumento di chiarificazione - nel rispetto dell' "autonomia organizzativa, amministrativa e contabile" dell'Ente - nel perseguire in conformità dei menzionati "indirizzi programmatici", i fini determinati dalla legge.

"Alta vigilanza" è verifica della legittimità e della regolarità del risultato della gestione, legittimità e regolarità che si coniugano con la efficienza e quindi con l'efficacia dell'azione amministrativa, rispondente alla tempestività ed alla economicità nel perseguire il pubblico interesse.

"Alta vigilanza" - osserva ancora la Corte (nel sistema definito dal legislatore, il dec. leg.vo n.143/1994) - nel suo esercizio preclude qualsivoglia ingerenza nella gestione stessa dell'Ente (ingerenza diretta od indiretta, come innanzi precisato - cfr. pg.19), così da escludere commistioni di competenze e di responsabilità.

L'accordo di programma è disciplina dell'equilibrio dei rapporti tra "alta vigilanza" intestata al Ministro dei lavori pubblici ed attività amministrativa ascritta all'Ente, nel perseguire i "compiti" dal legislatore demandati (ex art.2, decreto cit.).

Va, infatti, ribadito che l'accordo di programma - concluso tra le parti, il Ministro dei lavori pubblici e l'Amministratore dell'ANAS, e quindi approvato dal Consiglio dell'Ente (ex artt.3 e 6, dec. leg.vo n.143/1994) - ha forza di legge tra le parti stesse (ex art.1372, cod. civ.) nel perseguire e nel realizzare i menzionati "compiti dell'Ente" (ex art.2, cit.), così da "assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa" (ex art.22, legge

n.241/1990).

Consegue che ogni direttiva generale per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa dell'Ente, ovvero ogni indirizzo programmatico che involga (o possa involgere) l'autonomia delle scelte dell'Ente medesimo, sono atti afferenti tutti all' "alta vigilanza" ascritta al Ministro dei lavori pubblici il cui esercizio necessita, quale garanzia di legittimità, della dovuta formalizzazione.

S'impone quindi nell'osservanza dell'ordinamento giuridico, la verifica della garanzia della legittimità dei ripetuti atti - da sottoporre al controllo preventivo della Corte dei conti, per la conseguente loro efficacia - qualora gli atti "de quibus" siano riconducibili nella previsione normativa dell'art.3, comma 1, della legge n.20/1994.

L'ammissione al visto ed alla conseguente registrazione della Corte dei conti dell'atto - questo esercizio dell' "alta vigilanza " intestata al Ministro - è garanzia altresì che il medesimo atto non si traduca in "alta direzione" (ex art.6, legge n.59/1961), incidendo sulla autonomia gestionale dell'Ente.

La mancata formalizzazione degli atti inerenti all'esercizio dell' "alta vigilanza", ovvero la mancata loro sottoposizione (ricorrendo la previsione di legge) al visto ed alla conseguente registrazione della Corte dei conti, rendono il medesimo esercizio dell'alta vigilanza, nonché gli indirizzi programmatici, mere manifestazioni propositive nei confronti dell'Ente la cui responsabilità, nelle scelte operative, rimane unicamente ascritta agli Organi dello stesso Ente, nel quadro delle loro funzioni e competenze.

Dà conferma - rileva la Corte - la pur recente direttiva del Ministro dei lavori pubblici, in data 15 settembre 1998 (ammessa al visto ed alla conseguente registrazione della medesima Corte il 6 ottobre 1998 - reg. n.2, Lavori pubblici, foglio n.202) sui "Criteri e modalità per l'esercizio del potere di vigilanza sulle opere pubbliche di competenza dello Stato" in cui si afferma che con "riguardo al contenuto ed ai limiti" di