

(unitamente ai soppressi "Consiglio di amministrazione e Comitato tecnico-amministrativo") come disposto nella organizzazione della cessata Azienda di Stato (ex art.6, legge n.59/1961).

Si ripropone quindi - rileva la Corte - dal richiamato raffronto, la menzionata distinzione (dandone compiutezza) tra "alta direzione", già ascrivita al Ministro dei lavori pubblici, e la presente sua funzione di "alta vigilanza" sull'Ente; "alta direzione" di cui il direttore generale dell'Azienda di Stato diveniva diretto ed essenziale organo ausiliare, nell'esercizio di detta potestà, dello stesso Ministro (cfr. prg.2.1, pgg.19/20).

Invero, il direttore generale dell'Azienda veniva "nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri" (ex art. 45, legge n.59/1961).

Il ripetuto direttore generale - oltre l'esercizio di specifiche competenze attribuitegli dalla medesima legge (ex art.7, comma secondo) - coadiuvava "il Ministro nell'amministrazione dell'Azienda e sovrintende(va) ai servizi ed agli Uffici centrali (di cui si componeva la Direzione generale, ex art.8, legge cit.) e svolgeva inoltre "tutte le altre funzioni . . . direttamente attribuite da leggi, decreti o regolamenti" e che gli venivano «delegate dal Ministro» (ex commi primo e secondo art.7, cit.).

Il direttore generale presiedeva altresì il menzionato "Comitato tecnico-amministrativo" (ex art.6, stessa legge n.59/1961) e la cui validità delle deliberazioni era subordinata - oltre alla "presenza di almeno sette membri" - a quella dello stesso "direttore generale" (ex art.16, legge cit.).⁽⁵⁾

⁽⁵⁾. Dispongono gli articoli 7, 8 e 16 della medesima legge n.59/1961, distintamente:

• Art.7. "Il direttore generale coadiuva il Ministro nell'amministrazione dell'Azienda e sovrintende ai servizi ed agli Uffici centrali e periferici.

Spetta altresì al direttore generale:

a) approvare contratti ed autorizzare impegni di spesa concernenti sia la gestione aziendale sia la esecuzione di lavori di appalto o in economia diretta, quando per la preliminare prescritta istruttoria non sia richiesto il parere del Comitato tecnico-amministrativo o del Consiglio di amministrazione dell'A.N.A.S.;
b) promuovere liti attive quando il valore dell'oggetto non superi lire 10 milioni;

Ciò premesso, per quanto attiene alla disciplina delle funzioni e delle competenze da intestare al direttore generale dell'Ente, unicamente l'art.6 del regolamento di organizzazione (cfr. alleg. n.3) dispone che:

"1. Il Consiglio dell'Ente, su proposta dell'Amministratore, conferisce l'incarico di Direttore Generale. Il Direttore generale opera alle dirette dipendenze dell'Amministratore

- c) autorizzare atti di transazione, diretti a prevenire o a troncare contestazioni giudiziarie quando ciò che l'Amministrazione promette, rinuncia o abbandona non superi lire 5 milioni;
- d) autorizzare le concessioni riguardanti il patrimonio e la tutela stradale;
- e) approvare le convenzioni che vengono stipulate fra l'Azienda e altre Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici e privati per regolare singoli rapporti;
- f) approvare gli aumenti periodici di stipendio del personale;
- g) adottare i provvedimenti ed esercitare tutte le altre funzioni che gli sono direttamente attribuite da leggi, decreti o regolamenti, o che gli vengono delegate dal Ministro;
- h) disporre le verifiche periodiche di cassa e gli accertamenti contabili che ritenga opportuni per qualunque ufficio, centrale e periferico, dell'Azienda a mezzo degli organi preposti al servizio di ragioneria ed a quello amministrativo dell'Azienda stessa.

Il direttore generale presenta al Ministro, entro il mese di novembre di ogni anno, una relazione sull'andamento dell'Azienda durante il precedente esercizio finanziario".

- Art.8. "La Direzione generale si articola nei seguenti servizi, poi Direzioni centrali (ex legge 9.04.1971, n.167) e, precisamente:

- 1) Direzione Centrale AA.GG. e Personale;
- 2) Direzione Centrale Amministrativa Gestione Lavori ed Autostrade;
- 3) Direzione Centrale Tecnica;
- 4) Direzione Centrale Tecnica Ispettiva strade ed Autostrade Statali;
- 5) Direzione Centrale Ispettiva Autostrade e Trafori in Concessione e Rapporti Internazionali;

La ripartizione interna dei servizi - poi Direzioni Centrali -e la competenza dei rispettivi uffici sono stabilite con decreto del Ministro per i lavori pubblici, Presidente dell'A.N.A.S. (cfr. D.M. n.23703 del 14.12.1988).

- Art.16. "Il Comitato tecnico-amministrativo, nominato con decreto del Ministro per i lavori pubblici, Presidente dell'A.N.A.S., è composto:

- a) dal direttore generale dell'A.N.A.S. che lo presiede;
- b) dal direttore del servizio amministrativo;
- c) dal direttore del servizio tecnico e dal direttore del servizio ispettivo tecnico dei lavori;
- d) dall'ispettore generale amministrativo e da uno dei due ispettori generali tecnici membri del Consiglio di amministrazione;
- e) dal direttore capo di ragioneria;
- f) da uno dei consiglieri di Stato, membri del Consiglio di amministrazione;
- g) dal sostituto avvocato generale dello Stato, membro del Consiglio di amministrazione;
- h) dai rappresentanti dei Ministeri del tesoro, dei lavori pubblici e dei trasporti, membri del Consiglio di amministrazione;
- i) da uno degli esperti membri del Consiglio di amministrazione indicati nelle lettere s) e t) del precedente articolo 10;
- l) da un rappresentante del personale, membro del Consiglio di amministrazione.

Le funzioni di segretario sono disimpegnate dal segretario del Consiglio di amministrazione o dal suo supplente.

Per la validità delle deliberazioni del Comitato occorre la presenza di almeno sette membri, oltre quella di chi lo presiede. Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta degli intervenuti, e, in caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente.

Alle adunanze del Comitato possono essere invitati gli ispettori generali tecnici della A.N.A.S., non facenti parte del Consiglio, a titolo consultivo, senza diritto a voto".

con poteri che dallo stesso gli sono attribuiti. In particolare, verifica la funzionalità dell'organizzazione in relazione alle competenze dell'Ente".

"2. Le funzioni di Direttore Generale sono espletate da uno dei Direttori Centrali e per un periodo massimo di due anni rinnovabili una sola volta. L'indennità addizionale è stabilita dal Consiglio".

"3. Al fine di garantire la funzionalità dell'azione amministrativa, il Direttore Generale coordina l'emanazione delle procedure di funzionamento delle Direzioni, Servizi ed Uffici dell'Ente".

"4. Il Direttore Generale provvede, inoltre, ad emanare le necessarie direttive per quelle urgenti esigenze che dovessero prospettarsi in momentanea assenza dall'Ufficio dell'Amministratore".

Tutto ciò considerato, la Corte osserva - in punto di fatto - che, mancata la proposta dell'Amministratore, il Consiglio dell'Ente non ha provveduto al conferimento di verun incarico di direttore generale ad uno dei cinque Direttori centrali, preposti alle singole direzioni (come previsto dall'art.1 del medesimo regolamento di organizzazione, e per quanto precisato nel successivo prg.4).

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 =

Nelle pagine che precedono si è già richiamato l' "accordo di programma" (cfr. pgg.22 e 23/24), sicché le svolte considerazioni inducono a riaffermare che tale accordo, concluso secondo legge tra le parti (ex art.3, dec. leg.vo n.143/1994) - il Ministro dei

lavori pubblici e l'Amministratore dell'ANAS -, ha forza di legge tra le stesse (ex art.1372, cod. civ.), nel perseguire e nel realizzare i "compiti dell'Ente" (ex art.2, decreto cit.), garantendo "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione", secondo il precetto costituzionale, "al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa" (ex art.22, legge n.241/1990) ed altresì il "rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori" (ex art.1, legge n.109/1994, e succ.ve modif.ni).

E' di tutta evidenza che l'enunciato principio muove dalla puntuale determinazione, normativamente prevista, sia dell'ordine nel sistema gestionale dell'Ente e sia dei presupposti e dei contenuti dell'esercizio dell'alta vigilanza, intestata al Ministro dei lavori pubblici, alta vigilanza che certamente non deve attrarre, derogando al menzionato accordo di programma, le scelte operative proprie dell'Ente. Le mutazioni dell'accordo richiedono un procedimento di revisione, secondo legge; in ciò risiede la garanzia di chiarezza e di trasparenza nel perseguire e nel realizzare i "compiti dell'Ente".

Nel precedente prg.2 si sono specificamente definite le funzioni e le competenze degli Organi, secondo il dettato legislativo - del Ministro (cfr. prg.2.2 - sub lett. A - pgg.21/25); del Consiglio dell'Ente (cfr. prg.2.2 - sub lett. B - pgg.25/27); nonché dell'Amministratore, per quanto presentemente rileva (cfr. prg.2.3, pgg.27/30) - dovendo, nel rappresentare la materia in esame, inerente alla gestione finanziaria dello stesso Ente, verificare presentemente il procedimento dal legislatore previsto.

Innanzitutto, la Corte considera 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" (ex art.1, comma 2, dec. leg.vo n.143/1994).

Il medesimo legislatore - definiti nell'art.2, dec. cit., i menzionati "compiti dell'Ente" - nel successivo art.3 (in rubrica, "Finanziamento e programmazione delle attività") specificamente dispone (nel ripetere, ai fini di chiarezza - cfr. pg.22) che il

Ministro dei lavori pubblici approva:

- "su conforme delibera del CIPE", i piani pluriennali di viabilità (quale scelta politica nel rapporto Governo - Parlamento) (ex comma 2);
- e, nell'ordine delle priorità di attuazione della medesima pianificazione pluriennale, il "programma triennale per la gestione e l'incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione" (ex art.2, cit.). Il programma triennale va redatto, valutato e poi approvato "entro il limite costituito dalle risorse finanziarie stabilite con la legge finanziaria e con le entrate proprie" dell'Ente (ex comma 2, cit.).

Pertanto, sulla base del menzionato programma triennale approvato dal Ministro, il Consiglio dell'Ente - considerate le risorse finanziarie previste nelle distinte scansioni triennali (a fronte altresì dello stato di attuazione dell'accordo di programma concluso l'anno precedente) - delibera lo schema del successivo programma annuale di attività, da sottoporre al Ministro dei lavori pubblici, dando così mandato all'Amministratore di stipulare l' "accordo di programma" (ovvero di rivedere quello già esistente).

Concluso poi - tra il Ministro dei lavori pubblici e l'Amministratore - il medesimo accordo di programma (o rimodulato quello preesistente), ai fini della sua efficacia tra le parti, tale accordo deve essere approvato dal Consiglio dell'Ente (ex art.6, comma 2, dec. leg.vo n.143/1994).

Approvate, quindi, dal Parlamento sia la legge finanziaria, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale del bilancio dello Stato (ex art.11 legge 5 agosto 1978, n.468 e succ.ve modif.ni), e sia la legge di bilancio di previsione dello Stato (per il nuovo anno nonché del bilancio pluriennale, per il triennio, ex art.2 e 4 legge cit.), i previsti finanziamenti (da trasferire all'ANAS) sono iscritti in appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ed "erogati all'Ente con le modalità stabilite negli accordi di programma" (ex commi 1 e 3, art.3 cit.).

Il disegno legislativo si completa, nella sua coordinata lettura (l'art.1, comma 2, e le riferite disposizioni dell'art.3, stesso decreto), con il seguente art.6, comma 2 (innanzi richiamato), in cui si dispone - per quanto presentemente interessa - che il Consiglio dell'Ente, specificamente:

- sottopone al Ministro dei lavori pubblici lo schema di programma annuale di attività dell'Ente;
- approva i bilanci preventivo e consuntivo;
- approva gli accordi di programma di cui all'art.3.

Nel quadro delle riferite disposizioni deriva il dover redigere da parte dell'Ente tre distinti documenti contabili, come previsto dall'art.20 (comma 1) del medesimo statuto (cfr. nota n.6, pg.57):

- il bilancio di esercizio (come disciplinato "dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private" - ex art.1, comma 2, dec. leg.vo n.143/1994);
- ed "i bilanci preventivo e consuntivo", demandando poi il legislatore allo statuto il relativo coordinamento dei due sistemi contabili, definendo in particolare le modalità della gestione dell'Ente (ex comma 2, art.9, dec. cit.).

Al riguardo, considera la Corte, che la redazione dei bilanci preventivo e consuntivo si pone come eccezione (ancorché normativamente prevista, "salvo che non sia disposto diversamente dalla legge") "a regole generali" (ex art.14, preleggi cod. civ.) alla disciplina del codice civile (ex art.1, comma 2, dec. cit.).

Il bilancio di esercizio (ex art.2423 e sgg. cod. civ.) è derivazione puntuale, nella sua redazione, dall'accordo di programma, che deve essere concluso (ovvero rivisto a fronte di quello dell'anno precedente) - in via di principio - anteriormente all'approvazione

da parte del Parlamento della legge finanziaria ed altresì della legge di bilancio di previsione dello Stato. Invero, i previsti finanziamenti da trasferire all'Ente, sono iscritti (come innanzi precisato) in appositi capitoli dello Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ed erogati all'Ente con le modalità stabilite nell'accordo di programma (ex art.3, commi 1 e 3, decreto cit.).

Pertanto, secondo la legislazione che disciplina la gestione delle persone giuridiche private, l'Ente è autorizzato a registrare nelle scritture contabili, previste dal codice civile per le imprese (ex art.19, statuto) - e secondo il piano dei conti redatto in conformità dell'accordo di programma - i medesimi trasferimenti, quali crediti immediatamente esigibili (in quanto "erogati"), "per l'espletamento dei compiti" dell'Ente (ex artt.2 e 3, decreto cit.).

A fronte del bilancio di esercizio (stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa, ex art.2423 e sgg. cod. civ.), i "bilanci preventivo e consuntivo" (ex artt.6 e 9, stesso decreto) assumono una funzione "ausiliare" (complementare od accessiva) al sistema di bilancio secondo le norme del codice civile.

Circa la funzione di ausiliarità (con distinte e sostanziali motivazioni, conseguenti al sistema di gestione, derivazione dall'accordo di programma), funzione di ausiliarità sia del bilancio preventivo e sia del bilancio consuntivo, la Corte rileva - in punto di diritto - non ammissibile la vigenza contemporanea di due autonomi sistemi legislativi, disciplinanti la stessa gestione: l'una secondo le regole del "codice civile" e l'altra secondo le regole di contabilità pubblica e/o di contabilità dello Stato, in particolare quando il legislatore esclude "le norme di contabilità dello Stato" (ex art.9, comma 1, decreto cit.).

Nel chiarire, e nel ripetere, la funzione di ausiliarità del bilancio preventivo - quale strumento di garanzia della finanza pubblica, avvenuta l'approvazione della legge

finanziaria (per quanto inerisce alla ripartizione dei finanziamenti di cui alla tabella C - ex art.11, comma 3, lett. d - legge n.468/1978' e succ.ve modif.ni) - trae ragionevolezza (specificamente, in merito alla spesa, "per categorie", secondo l'analisi economica), dalla motivazione del verificare - in conformità del bilancio preventivo - che non si superino i limiti autorizzati per le spese di funzionamento, rimborso prestiti ed ammortamento mutui nonché per investimenti (con salvezza, necessariamente, delle dovute variazioni di bilancio, conseguenti allo stesso sistema previsionale delle entrate e delle spese).

Dispone infatti il menzionato art.20 dello statuto che nel "bilancio preventivo le entrate sono indicate secondo la loro natura e le spese sono suddivise «in categorie per destinazione»" (ex comma 5).

La funzione poi del bilancio consuntivo è la traduzione, in termini di registrazione contabile, non soltanto della corrispondenza documentale delle spese relative all'attuazione dell'accordo di programma ma altresì della verifica della corrispondenza dei valori in materia di opere pubbliche realizzate ovvero di lavori pubblici eseguiti (ex art.2426, cod. civ.). Infatti, il legislatore richiede che il Collegio dei revisori "in sede di esame del bilancio consuntivo", certifichi lo stato di attuazione del programma di cui all'art.3 (dec. leg.vo n.143/1994 - ossia dell'accordo di programma - ex art.2403, comma primo, cod. civ.).

E' pertanto manifesto, ad avviso della Corte, che sia il bilancio preventivo come il bilancio consuntivo - nella loro distinta funzione di ausiliarietà ed altresì di garanzia della gestione della finanza dello Stato - trovino la dovuta concordanza con il piano dei conti e con le registrazioni del bilancio di esercizio, nelle sue componenti, dell'Ente ANAS, quale ente pubblico economico.

E' sintomatica al riguardo la letteralità del testo legislativo - proprio nel raccordo, con il bilancio di esercizio, dei bilanci preventivo e consuntivo - la disposizione dell'art.9,

comma 2 del decreto delegato, in cui il legislatore dà un preciso indirizzo (nella produzione dello statuto) perché questo, nel definire "le modalità della gestione contabile dell'Ente" preveda, "in particolare, la formulazione ("recte", la disciplina) di bilanci preventivo e consuntivo".

Il sostantivo "particolare" rende ragione dell'architettura del sistema di redazione dei bilanci (di esercizio, preventivo e consuntivo) - in via di principio secondo le norme del codice civile (ex art.1, comma 2, dec. cit.) - perché sussista la dovuta rappresentazione di concordanza nella registrazione dei valori. In tale quadro giuscontabile deve pronunciarsi il Consiglio dell'Ente, nella sua funzione di controllo, nell'approvare i distinti documenti di bilancio.

Così riassunto il sistema legislativo vigente - nella interpretazione letterale e sistematica delle richiamate disposizioni - è nell'evidenza, rileva la Corte, che la redazione del bilancio di esercizio (costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa - ex art.2423 e sgg., cod. civ.) nonché dei bilanci preventivo e consuntivo (ex artt.6, comma 2, e 9, comma 2, dec. leg.vo n.143/1994) è nella competenza dell'Amministratore mentre l'approvazione, dei medesimi documenti contabili, è nella competenza del Consiglio dell'Ente.

Ciò posto, precisa la Corte - come innanzi considerato - che nello statuto dell'Ente sono inserite disposizioni di particolare significazione, nel garantire trasparenza e correttezza della gestione, prevedendo un adeguato sistema di controlli interni per quanto desumibile dalla lettura degli articoli 5 (comma 1, lett. f. - cfr. prg.2.6) e 13 (cfr. prg.2.5. pgg.35/36) del menzionato D.P.R. n.242/1995.

Per altro verso, rileva la Corte, è rinvenibile sia l'assoluta mancanza di norme regolamentari - nello stesso statuto - che diano compiutezza alle menzionate disposizioni

del decreto delegato del 1994 e sia una formulazione di dette norme dello statuto che impongono la necessaria interpretazione di adeguamento (nel contenuto e nei limiti) alla medesima legge istitutiva dell'Ente ed altresì la dovuta armonizzazione operativa con la legislazione recante norme di principio ovvero di recepimento della legislazione comunitaria (cfr. prg.2.6, pg.39).

Al riguardo, è palese la mancanza di qualsivoglia norma regolamentare nello statuto circa il controllo/vigilanza dell'Ente sulle Società concessionarie autostradali (pur nella vigenza del menzionato art.11, legge n.498/1992, cfr. prg.1.2, pgg.4/6), e come desumibile dalla lettura del successivo prg.5, mentre - per quanto presentemente interessa - richiedono una corretta interpretazione alcune disposizioni del menzionato art.20 (in rubrica "Bilanci dell'Ente") rilevando la Corte puntualmente rispondenti, al sistema legislativo innanzi delineato, le norme riferibili ai commi 2, 3, 4 e 5 mentre necessitano della richiamata armonizzazione, con lo stesso sistema (ed altresì con la legislazione comunitaria e con la nazionale di recepimento) le disposizioni del comma 1 (lett. a-) e del comma 6.⁽⁶⁾

E la ripetuta armonizzazione s'impone sia per il dovuto adeguamento alla

⁽⁶⁾ - Il testo letterale dell'art.20 del D.P.R. 21 aprile 1995, n.242 dispone:
"Bilanci dell'Ente"

"1. Il sistema contabile dell'Ente comprende:

- a) lo stato patrimoniale e il rendiconto della gestione dai quali risultino le rimanenze iniziali e finali del patrimonio, corredati da apposita nota integrativa del consiglio;
- b) il bilancio preventivo concernente gli stanziamenti di spesa e le previsioni di entrata;
- c) il bilancio consuntivo concernente gli impegni nonché i pagamenti delle spese e gli accertamenti, nonché le riscossioni delle entrate;
- d) la relazione sui risultati della gestione e sulla tenuta della contabilità a cura del collegio dei revisori.

2. Per la redazione dello stato patrimoniale e del rendiconto della gestione si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 2423 e seguenti del codice civile. Essi sono redatti per ciascun anno solare e vengono approvati dal consiglio nei successivi sei mesi.

3. Il collegio dei revisori redige la propria relazione almeno trenta giorni prima dell'approvazione.

4. L'Ente redige il bilancio secondo i principi desumibili dagli articoli 2423 e seguenti del codice civile. L'esercizio ha inizio il 1° gennaio e ha termine il 31 dicembre di ogni anno.

5. Nel bilancio preventivo le entrate sono identificate secondo la loro natura e le spese sono suddivise in categorie per destinazione.

6. Lo stato patrimoniale, il rendiconto della gestione, i bilanci di cui ai precedenti commi, deliberati dal consiglio devono essere approvati dal Ministro dei lavori pubblici e trasmessi al Ministero del tesoro corredati delle relazioni del collegio dei revisori."

disciplina desumibile dal decreto leg.vo n.143/1994 - nel testo letterale e nella sua interpretazione sistematica - e sia per eliminare il contrasto, «fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la cognizione di esse», tra le menzionate disposizioni dello stesso art.20, specificamente considerando la sostanziale «intenzione del legislatore» (ex art.14, preleggi cod. civ.).

Invero, dispone il comma 2, dell'articolo cit., che per "la redazione dello stato patrimoniale e del rendiconto della gestione si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 2423 e seguenti del codice civile. Essi sono redatti per ciascuno anno solare e vengono approvati dal consiglio nei successivi sei mesi".

Il seguente comma 3 coerentemente precisa che "il collegio dei revisori redige la propria relazione almeno trenta giorni prima dell'approvazione".

Da ultimo, il comma 6 prevede che "lo stato patrimoniale, il rendiconto della gestione, i bilanci di cui ai precedenti commi, deliberati dal consiglio devono essere «approvati» dal Ministro dei lavori pubblici e trasmessi al Ministro del tesoro corredati delle relazioni del collegio dei revisori".

E' di tutta evidenza il contrasto nella literalità del testo, contrasto esistente tra il comma 2 ed il comma 6, qualora non correttamente interpretata, secondo l'«intenzione del legislatore», l'approvazione intestata al Ministro dei lavori pubblici. E' un contrasto meramente apparente - ravvisa la Corte - dovendo ricondursi l'«approvazione» "de qua" nei contenuti e nei limiti dell' "alta vigilanza" e certamente non dell' "alta direzione", questa da ascrivere, come innanzi precisato, unicamente al Consiglio dell'Ente (cfr. prg.2.2, pgg.21/26).

L'accordo di programma - e conseguentemente il bilancio di esercizio nonché i bilanci "preventivo e successivo" - sono tutti approvati, nel significato tecnico del termine (quale giudizio di legittimità e di merito. circa i contenuti della medesima

documentazione) dal Consiglio dell'ANAS: l'approvazione dei bilanci - quale pronuncia conclusiva giuscontabile, "ex lege" - è dal legislatore intestata all'Organo collegiale dell'Ente.

Nessuna disposizione del decreto leg.vo n.143/1994 può revocare in dubbio tale ripetuta competenza del Consiglio - men che incidere sull' "autonomia organizzativa, amministrativa e contabile dell'Ente (ex art.1, comma 1, dec. cit.) - competenza peraltro nel testo letterale ascritta al Consiglio stesso (ex art.6, comma 2, richiamato dec.), mentre inequivocabilmente il legislatore precisa (come innanzi menzionato) gli atti da sottoporre all'approvazione del Ministro dei lavori pubblici: i piani pluriennali di viabilità (su conforme delibera del CIPE); il programma triennale per la gestione e l'incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione; nonché (di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della P.E.) le concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade (ex commi - rispettivamente - 2 e 5, art.3 medesimo decreto).

Né la Corte ravvisa doversi discostare da tale modulo ragionato (coerente con l'«intenzione del legislatore», nel dirimere l'ulteriore ed apparente contrasto tra il comma 4, dell'art.20 "de quo", secondo il quale l' "Ente («recte», l'Amministratore) redige il bilancio (di esercizio) secondo i principi desumibili dagli articoli 2423 e seguenti del codice civile" ed il precedente comma 1, lett. a), nella parte in cui dispone che "lo stato patrimoniale e il rendiconto della gestione" («rectius», il conto economico) sono "corredati da apposita nota integrativa del consiglio" (anziché dell' "amministratore").

Al riguardo - rileva la Corte - "la nota integrativa" si inserisce, nel sistema di redazione del bilancio di esercizio, secondo le disposizioni del codice civile che hanno recepito nell'ordinamento nazionale, con il decreto leg.vo 9 aprile 1991, n.127, le direttive comunitarie (quarta) 78/660/CEE del 25 luglio 1978 e (settima) 83/349/CEE del 13 giugno 1983.

Detta nota integrativa (documento di attuazione delle disposizioni contenute nell'art.43 della direttiva 78/660/CEE) - nota prevista negli articoli 2423 e 2427 cod. civ. (articoli sostituiti, rispettivamente, dagli artt.2 e 10, dec. leg.vo n.127/1991) - riassume commenti, descrizioni e dettagli, necessari per chiarire sia le modalità di calcolo di valori registrati nello stato patrimoniale e nel conto economico e sia per fornire informazioni utili (per chi ha interesse a conoscere la gestione della società, e quindi dell'Ente ANAS) per comprendere e valutare cioè, nel dovuto significato, le formulazioni sintetiche dei medesimi valori espressi nello stesso bilancio.

Pertanto, il medesimo documento - nella corretta interpretazione delle direttive comunitarie e della legislazione nazionale di adeguamento - è nella competenza dell'Amministratore dell'Ente.

Precisa ancora la Corte - rimarcata la sostanziale distinzione tra la cessata "alta direzione" e la vigente "alta vigilanza" - che a legislazione invariata spetta al Ministro dei lavori pubblici la verifica di tutti i bilanci approvati dal Consiglio dell'Ente, verifica nell'esercizio puntuale dell' "alta vigilanza", funzione certamente non meno penetrante di quella relativa all'atto di approvazione, nel profilo formale e sostanziale, e ciò in disparte il principio generale di vigilanza sulla finanza dello Stato, ascrivito al Ministro del tesoro, del bilancio e della P.E. (ex comma 6, art.20 statuto).

Verifica altresì del Ministro dei lavori pubblici - controdeducente l'Amministratore, rappresentante dell'Ente e responsabile dell'attuazione dell'accordo di programma (approvato dal Consiglio dell'Ente, secondo legge) - verifica da coordinare con il sistema dei controlli interni, in particolare con il Collegio dei revisori (ex comma 5, art.8, dec. leg.vo n.143/1994).

Tutto ciò premesso, la Corte - rappresentata la gestione finanziaria dell'Ente,

relativamente al triennio in esame (1995/1997), e riferite altresì le valutazioni espresse dai controlli interni, anche in ordine alla interpretazione dell'art.20 del D.P.R. n.242/1995 - ravvisa dover formulare (secondo l'uniforme indirizzo espresso nel precedente prg.2.6, pg.39), nel successivo prg.3.8, le proprie considerazioni ed osservazioni conclusive.

3.2 - I criteri seguiti dagli Organi istituzionali nell'applicazione della legislazione vigente in ordine alla redazione ed all'approvazione dei bilanci dell'Ente =

L'esame svolto sulla legislazione vigente, per quanto é materia del presente comparto inerente alla gestione finanziaria dell'Ente, ed altresì sulle relative disposizioni dello statuto quali norme di attuazione di detta legislazione, nonché le considerazioni e le osservazioni dalla Corte formulate sulle medesime disposizioni statutarie, impongono alla Corte stessa il doversi pronunciare - distintamente per gli esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997 - sui criteri adottati dagli Organi istituzionali dell'ANAS nell'interpretare, nel coordinare e nell'applicare la menzionata legislazione, primaria ed a livello statutario.

Dall'inizio della gestione ordinaria dell'Ente (settembre 1995) si sono poste peculiari problematiche sulle modalità della gestione, nel permanere la situazione transitoria (a séguito del ripetersi della decretazione di urgenza) circa l'insistere della disciplina secondo le norme della contabilità di Stato, e quindi del successivo adeguamento alla legislazione del codice civile (ex art.1, comma 2, dec. leg.vo n.143/1994). Tali problematiche sono state innanzi riassunte (cfr. prg.1.3, pgg.6/13).

Va così operata una prima sostanziale distinzione secondo la quale nell'esercizio finanziario 1995 si applicano le norme di contabilità di Stato, mentre nei seguenti esercizi - 1996 e 1997 - devono coordinarsi le disposizioni del codice civile (circa la redazione del bilancio di esercizio), con quelle di controllo, pubblicistiche, che ineriscono alla redazione

dei bilanci preventivo e consuntivo.

Invero, deve ancora precisarsi che l'ultimo decreto/legge 8 gennaio 1996, n.6 - convertito (senza modificazioni) nella legge 6 marzo 1996, n.110 - prevede nell'art.15 (recante "disposizioni per assicurare il funzionamento dell'ANAS") che "con effetto dal 1° gennaio 1995 e fino all'entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione, di amministrazione, di contabilità e del personale di cui all'art.6, comma 2, del decreto leg.vo 26 febbraio 1994, n.143, continuano ad applicarsi all'ANAS le disposizioni contabili vigenti per l'Azienda nazionale autonoma delle strade". Dispone altresì lo stesso art.15 che "I regolamenti dovranno essere emanati entro il 1° marzo 1996". Come innanzi annotato l'ultimo di detti regolamenti è stato approvato dal Consiglio il 2 febbraio 1996 (cfr. pg.12).

Dalla menzionata legislazione è derivato che la gestione straordinaria - secondo le norme di contabilità di Stato - si protrae sino al 29 febbraio 1996, rimanendo così sospesa l'applicazione degli articoli 1 (comma 2) - e 9 (comma 1) del decreto leg.vo n.143/1994, che disciplinano l'attività dell'Ente secondo le norme del codice civile.

L' "Amministratore straordinario" (che aveva acquisito dalla sua nomina - decorrente dal marzo 1994, come più volte ripetuto - "le funzioni del direttore generale e del consiglio di amministrazione, ex art.11, comma 1, dec. cit.), pur assumendo "ex lege" (art.11 cit., comma 4) le funzioni di "Amministratore" (ex art.7, stesso decreto) dal 22 agosto 1995 (data di nomina degli altri due Organi ordinari, il Consiglio dell'Ente ed il Collegio dei revisori), séguita a gestire, anche per il periodo residuale dell'anno 1995 - con la partecipazione (in ragione delle distinte competenze) degli altri Organi dell'Ente, secondo le norme della contabilità dello Stato - il bilancio "preventivo", inerente al medesimo anno finanziario 1995, come approvato dal Ministro dei lavori pubblici (quale presidente dell'Azienda di Stato, e nella sua funzione di "alta direzione" - cfr. prg.1.1., pgg.3/4).

Il relativo "conto consuntivo" (ex art.14, legge n.59/1961) - quale rendiconto finanziario conseguente al menzionato bilancio preventivo dell'Azienda di Stato, la cui gestione rimane intestata all'Amministratore, nello "status" di Amministratore straordinario - è stato poi deliberato dal Consiglio nell'adunanza del 27 novembre 1996. Il medesimo statuto aveva previsto che il primo esercizio dell'Ente si doveva chiudere il 31 dicembre 1995 (ex art.22 D.P.R. n.242/1995). Detta deliberazione del Consiglio è pertanto mero accertamento delle risultanze contabili circa l'attività amministrativa svolta in aderenza alle previsioni del bilancio approvato per la gestione straordinaria dell'Azienda di Stato.

Le insorte problematiche connesse in merito al sistema di contabilizzazione dei primi due mesi del 1996 (gennaio e febbraio) - e quindi se da ricomprendere (tra le prevalenti soluzioni) nella redazione del conto consuntivo del 1995 ovvero nei bilanci del 1996 (avendo il legislatore ravvisato la necessità di protrarre la disciplina delle norme della contabilità dello Stato sino a tutto il 29 febbraio 1996) - sono state poi risolte dal Ministero del tesoro (Ragioneria generale dello Stato - I.G.F. - nota, prot. n.211547, in data 6 dicembre 1996) nel senso che il predetto primo bimestre del 1996 viene accorpato nel bilancio consuntivo chiuso al 31 dicembre del medesimo anno.

Rimanevano tuttavia non definite le questioni inerenti al coordinamento tra la disciplina della gestione dell'Ente secondo le norme del codice civile e l'armonizzazione con le norme di contabilità pubblica per quanto ineriva alle disposizioni dettate dall'art.3 (commi 1, 2 e 3) e dall'art.6 (comma 2) del dec. leg.vo n.143/1994 non avendo dato, il D.P.R. n.242/1995, la necessaria soluzione a dette problematiche, anzi ponendosi in apparente contrasto le menzionate norme dello statuto con il dettato del ripetuto decreto leg.vo del 1994, per quanto rilevato dalla Corte nel precedente prg.3.1.