

Il Consiglio dell'Ente - dopo meditata riflessione e conseguente dibattito protrattosi in diverse adunanze - in quella del 23 luglio 1997, dovendo pronunciarsi sulla coordinata elaborazione dei bilanci dell'Ente stesso, circa l'esercizio chiuso il 31 dicembre 1996 (bilanci redatti e presentati dall'Amministratore, nei termini di legge, nelle distinte partizioni di bilancio di esercizio - con relativo schema di nota integrativa - e di bilancio consuntivo), deliberava una proroga (non eccedente i quattro mesi la chiusura del primo semestre del 1997) per ulteriori approfondimenti e valutazioni dei criteri di registrazione nei medesimi bilanci delle attività gestionali, proroga involgente profili in punto di fatto ed in punto di diritto.

In particolare, il Consiglio - quale prima considerazione, in punto di fatto, circa gli effetti sugli esercizi futuri, in merito alle soluzioni che si sarebbero adottate - si è posto il problema del dover coniugare principi di armonizzazione del documento giuridico/contabile secondo le norme del codice civile con altro documento, il bilancio consuntivo, che assume valenza (oltre che di rendiconto finanziario) anche di certificazione dello stato di attuazione dell'accordo di programma (ex art.8, comma 6, dec. leg.vo n.143/1994).

Al riguardo, il Consiglio richiedeva pure all'Amministratore di acquisire le valutazioni dell'Ufficio di controllo interno (ex art.2, regol.to di organizz.ne).

In conformità dell'art.13, D.P.R. n.242/1995, il Direttore dell'Ufficio di controllo interno produceva - in tema di "Bilancio ANAS" - una sua relazione (prot. n.307), del 5 agosto 1997, in indirizzo all'Amministratore ed altresì al Magistrato delegato al controllo dell'Ente.

Preliminarmente, il medesimo Direttore osservava che le linee guida seguite dall'Ente per la predisposizione di un proprio modulo di bilancio e del corrispondente

sistema contabile (atteso che, a differenza di quanto previsto generalmente per gli enti pubblici economici, il legislatore non ha definito per l'ANAS norme di dettaglio in materia di bilancio), sono state indirizzate, tali linee guida, al recepimento delle diverse istanze espresse dalla legge senza ricondurre in modo rigido, detto modulo, all'impostazione del codice civile o a quella della contabilità di Stato, per distinte ragioni, conseguenti a determinati presupposti, che possono riassumersi come segue:

a) l'articolo 9, comma 1, del dec. leg.vo n.143/1994 che afferma che non si applicano all'Ente le norme di contabilità dello Stato;

b) lo statuto, approvato con D.P.R. 21 aprile 1995, n.242, che dedica il titolo III all'ordinamento contabile dell'Ente, dal quale si desumono i seguenti principi:

- l'Ente è obbligato alla tenuta delle scritture contabili previste dal codice civile per le imprese;
- il sistema contabile dell'Ente è costituito: dallo stato patrimoniale e dal rendiconto della gestione; dal bilancio preventivo concernente gli stanziamenti di spesa e le previsioni di entrata; dal bilancio consuntivo concernente "gli impegni nonché i pagamenti delle spese e gli accertamenti, nonché le riscossioni delle entrate"; dalla relazione sui risultati della gestione e sulla verifica della contabilità a cura del Collegio dei revisori;
- lo stato patrimoniale ed il rendiconto della gestione sono redatti in conformità degli articoli 2423 e seguenti del codice civile e, al pari dei bilanci, sono deliberati dal Consiglio dell'Ente e approvati dal Ministro dei Lavori Pubblici;

c) l'articolo 9, commi 2 e 4, del dec. leg.vo n.143/1994 cit., riguardante l'ordinamento contabile dell'Ente, il quale prevede, rinviando allo statuto le modalità di gestione contabile, la formazione di bilanci preventivo e consuntivo nonché l'inserimento dell'Ente nella tabella A) allegata alla legge 29 ottobre 1984, n.720, e successive modificazioni ed integrazioni, per un periodo di due anni decorrente dalla data di entrata in vigore del

decreto istitutivo (2 marzo 1994, giorno successivo a quello della pubblicazione del provvedimento sulla Gazzetta Ufficiale, ai sensi della norma finale contenuta nell'articolo 12), trascorso il quale l'Ente deve essere trasferito nella tabella B), con le modalità previste dall'articolo 2, comma 4, della stessa legge n.720. All'Ente si applica altresì la normativa prevista dall'articolo 25 della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive integrazioni e modificazioni;

d) la legge n.720/1984 sul sistema di "tesoreria unica" per enti ed organismi pubblici, che dispone che gli enti compresi nella tabella A), allegata alla stessa legge - e di cui inizialmente fa parte anche l'ANAS - devono versare in apposita contabilità fruttifera le entrate proprie, mentre confluiscono nella contabilità infruttifera i contributi versati dallo Stato e le somme acquisite attraverso contratti di mutuo. Le operazioni di pagamento sono attribuite prima alla contabilità fruttifera, fino all'esaurimento dei fondi, e successivamente a quella infruttifera;

e) l'articolo 25 della legge n.468/1978, riguardante la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, applicabile all'Ente perché espressamente richiamato dall'articolo 9 della legge istitutiva dell'ANAS, in materia di normalizzazione dei conti degli enti pubblici il quale prescrive che:

- tutti gli enti indicati nella tabella allegato A) alla stessa legge - nella quale deve intendersi compresa anche l'ANAS per effetto del rinvio contenuto nel richiamato articolo 9 - devono adeguare il sistema contabile ed i bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo all'esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi;
- gli enti economici, fra i quali appunto rientra l'ANAS, devono assolvere l'obbligo di cui all'alinea precedente con esclusivo riferimento alle previsioni ed ai consuntivi in

termini di cassa.

A séguito di quanto innanzi rappresentato, il Direttore dell'Ufficio di controllo interno rilevava che il linguaggio utilizzato dallo statuto (ex art.20, D.P.R. n.242/1995), per descrivere il sistema contabile dell'Ente, risulta non molto preciso perché si avvale oltre che di espressioni quali "bilancio preventivo" e "bilancio consuntivo" (tipiche della contabilità pubblica) anche di altre locuzioni quali "stato patrimoniale" e "rendiconto della gestione" sicuramente riferibili alle scritture di sintesi previste dal codice civile per gli enti senza fine di lucro.

Atteso che il modulo di bilancio dell'Ente deve essere individuato tenendo conto dei principi esposti nei precedenti punti, il medesimo Direttore rappresentava che erano state formulate dalla struttura dell'ANAS le seguenti linee di principio, considerato che:

- a) appariva difficilmente contestabile l'obbligo per l'Ente di redigere bilanci preventivi e consuntivi poiché, essendo applicabile - per espresso richiamo operato dall'articolo 9 della legge istitutiva dell'ANAS - l'articolo 25 della legge n.468/1978, l'Ente avrebbe dovuto, come ente economico, predisporre il bilancio preventivo e consuntivo in termini di cassa;
- b) ai sensi delle norme istitutive della tesoreria unica (legge 720/1984), l'Ente doveva altresì redigere un bilancio di competenza al fine di determinare l'importo delle categorie delle spese al quale è ~~parametrata~~ la facoltà di depositare somme presso le imprese bancarie;
- c) in virtù dell'articolo 9 della legge istitutiva, è esclusa l'applicazione da parte dell'Ente delle norme di contabilità di Stato. Questa prescrizione, si sarebbe dovuta interpretare nel senso di reperire nell'ambito delle norme della contabilità pubblica gli schemi di rappresentazione tipici di quella impostazione, senza però l'obbligo di recepire tutte quelle rigidità che male si concilierebbero con le esigenze di efficienza e di speditezza, che la riforma ha voluto assicurare. Poiché nelle funzioni riconosciute, rispettivamente, al bilancio preventivo ed a quello consuntivo è determinante l'assicurare al sistema-Stato il

controllo delle disponibilità di cassa e la certezza di un limite alla facoltà di deposito al di fuori della tesoreria unica, da ciò - deduceva lo stesso Direttore - vi era, da parte dell'Ente, essenzialmente l'obbligo di rispettare quella esigenza di armonizzazione dei propri bilanci in termini di cassa con quelli dello Stato, armonizzazione esplicitamente richiamata dall'art.25 della legge n.468/1978.

Pertanto, i bilanci preventivo e consuntivo in termini di cassa avrebbero dovuto avere forma espositiva coerente con quelli pubblici, per consentire alle Autorità centrali i dovuti controlli ed interventi sulla menzionata tesoreria, ma non essere soggetti a tutti i vincoli contenutistici dei bilanci pubblici, quali ad esempio, l'imputazione rigida delle spese ai capitoli, perché l'unica rigidità da rispettare derivava dalla destinazione dei fondi indicata nell'accordo di programma;

d) la funzione programmatica dell'Ente (esercitata generalmente dal bilancio per le amministrazioni pubbliche) veniva attribuita dalla norma istitutiva dell'Ente ad un diverso strumento e cioè all'accordo di programma che l'ANAS era tenuto a stipulare con il Ministero vigilante al fine di poter disporre delle risorse finanziarie che annualmente sono messe a disposizione per la viabilità nazionale dalla legge finanziaria. Il vincolo giuridico discende dall'assunzione degli obblighi di fare contenuti nello stesso accordo;

e) l'impostazione assunta dalla struttura dell'Ente e descritta nei precedenti punti risultava coerente con la disciplina transitoria di cui al decreto legge 8 gennaio 1996, n.6, convertito dalla legge 6 marzo 1996, n.110. In sostanza, le competenze esercitate fino al 29 febbraio 1996 "dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, dai servizi periferici del Ministero del tesoro e dal Servizio di tesoreria della Banca d'Italia" avevano consentito il passaggio graduale alla nuova struttura amministrativa dell'Ente, delle preesistenti procedure amministrative, senza con ciò sottintendere l'ultrattività delle disposizioni contenute nelle norme sulla contabilità di Stato e quindi una duplicità di funzioni dei

suddetti bilanci. Pertanto, indipendentemente dalla successione nelle funzioni amministrative di due diverse strutture - prima quelle della Ragioneria generale e poi quelle dell'Ente - non veniva meno l'unitarietà del bilancio dell'anno 1996, in quanto le scritture effettuate dalla suddetta Ragioneria trovavano riscontro nella contabilità tenuta direttamente dall'Ente.

L'impostazione delineata consentiva, inoltre, di osservare il principio di continuità della gestione dell'Ente rispetto ai primi due mesi del 1996;

f) dalle considerazioni esposte e dallo gestire l'ANAS, in massima parte, le somme trasferite dallo Stato, non potevano trovare applicazione - "tout court" - ai fini delle rilevazioni contabili, coerenti alla redazione dei bilanci preventivo e consuntivo dell'Ente, le norme previste in materia dal codice civile (ex art.19, D.P.R. n.242/1995) e dalle regole tecniche sancite dai principi contabili.

Pertanto, il Direttore dell'Ufficio di controllo interno, rappresentava la utilità di avvalersi, per detti bilanci preventivo e consuntivo, dell'Ente ANAS dei modelli allegati al D.P.R. 18 dicembre 1979, n.696 (sebbene il testo normativo si riferisca ai bilanci degli enti pubblici non economici) e contrassegnati, detti modelli, con le lettere a), b), d), ed f), fermo restando che la disciplina delle funzioni contenuta nello stesso decreto non poteva essere recepita integralmente e che i modelli, pur nel rispetto sostanziale dei criteri espositivi, dovevano subire degli adattamenti per meglio rappresentare la realtà operativa dell'Ente.

Del tutto conforme alla disciplina civilistica doveva risultare, invece, l'esposizione dei valori correlati alla gestione del proprio patrimonio, in particolare quando acquisiti i beni (già in capo all'Azienda di Stato) strumentali alle attività dell'Ente, in base alle norme dettate dall'art.3 - commi 115 e sgg. - della legge 23 dicembre 1996, n.662 (collegata alla legge finanziaria 1997).

Concludeva la sua relazione il menzionato Direttore rappresentando che il modulo contabile elaborato dalla struttura dell'Ente "è frutto di valutazioni volte a conciliare le indicazioni offerte dal legislatore con i principi di efficacia ed efficienza cui l'azione dell'Ente è ormai tesa" dovendo l'Ente stesso poi adeguarsi "alla valutazione della Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti".

In via di principio, il Consiglio dell'Ente - pur adeguandosi formalmente al dettato dell'art.20 del D.P.R. n.242/1995 - approvava la linea di indirizzo tracciata dal Direttore dell'Ufficio di controllo interno che produceva (anche per il progredire della messa a regime del "Sistema informativo lavori" - SIL - cfr. prg.2.6, pg.41) - sul tema "Schemi di bilancio e contabilità impegni" - una ulteriore relazione (prot. n.255 in indirizzo all'Amministratore ed al Magistrato delegato al controllo dell'ANAS), in data 10 maggio 1998. In detto documento, il medesimo Direttore sottolineava che "la formulazione dell'art.20 dello Statuto dell'Ente, approvato con D.P.R. 21.04.1995, n.242, ha suscitato notevoli perplessità che hanno già formato oggetto di approfondita analisi nella relazione (prot. n.129/1997 - richiamata nel verbale, n.15, dell'adunanza del Consiglio del 22.10.1997) del Magistrato delegato al controllo dell'Ente sugli aspetti salienti della gestione".

Ulteriori approfondimenti vengono svolti dal Collegio dei revisori che - nella costante attività di verifica sulla gestione dell'Ente - segue il procedimento amministrativo che involge il complesso sistema contabile (sia nel suo nuovo impianto e sia nel riordino dei rapporti attivi e passivi trasferiti dall'Azienda di Stato), procedimento intestato, per quanto attiene alle rilevazioni contabili, alla competente struttura dell'Ente, alla Direzione centrale amministrativa e finanziaria (cfr. successivo prg.4).

La riferita complessità delle problematiche nella loro sequenza storica è materia del successivo prg.3.3 in cui dalle stesse relazioni del Collegio dei revisori - unite ai bilanci per gli esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997 - emerge, con l'attività istituzionale svolta di verifica della contabilità, il significativo ed efficace apporto collaborativo reso agli Organi ed agli Uffici dell'Ente (ex art.8, commi 4 e 5, dec. leg.vo n.143/1994).

Merita particolare segnalazione la relazione, quale sintesi della maturata esperienza del medesimo Collegio (e coerente interpretazione delle norme secondo le osservazioni della Corte, formulate in particolare sull'art.20, commi 1 e 6, del D.P.R. n.242/1995, come di séguito precisato), relazione (depositata il 13 agosto 1998) "sui risultati della gestione e sulla tenuta della contabilità dell'Anas, per l'esercizio 1997".

Si è operata una rivisitazione dal Collegio dei revisori sia sul piano della legittimità in ordine alle competenze degli Organi istituzionali (a livello intersoggettivo ed interorganico) e sia sul modulo di rappresentazione (ai fini di chiarezza) della gestione delle risorse dell'Ente (con riferimento anche alla gestione dei residui - accertati al 31 dicembre 1997 - in particolare ai c.d. residui di "stanziamento") nella verifica del rapporto "tra massa acquisibile e massa spendibile".

Nel riassumere, nel medesimo documento il Collegio ha ritenuto dover precisare che le norme che disciplinano la gestione e la formazione del "Rendiconto finanziario e del Bilancio d'esercizio" sono specificamente contenute:

- "nel D.Lgs.n.143/94 ove (art.9) si dispone che "non si applicano all'Ente le norme di contabilità dello Stato" e si rimanda allo Statuto per definire le modalità di gestione dell'Ente";
- "nel D.P.R. n.242/95 (Statuto dell'ANAS) ove, al Titolo III, si danno indicazioni di principio tese a conciliare il modello pubblicistico riassuntivo delle scritture (bilancio preventivo e bilancio consuntivo) con un modello basato sullo stato patrimoniale e sul

rendiconto della gestione applicando, in quanto compatibili, gli articoli 2423 e seguenti del Codice Civile";

- "nel Regolamento di Organizzazione e nel suo Allegato, deliberato dal Consiglio di Amministrazione il 27.12.1995, in particolare art.2 del Regolamento ed art.2 ed art.6 dell'Allegato";
- "nel Regolamento di Amministrazione deliberato dal Consiglio di Amministrazione il 2.2.1996 ove si stabiliscono alcuni principi fondamentali";
- "nel Regolamento di Contabilità deliberato dal Consiglio di Amministrazione il 27.12.1996 ove alcuni principi contabili vengono meglio specificati";
- "nella convenzione col Banco di Roma nell'affidamento del servizio di tesoreria, sottoscritta il 5 maggio 1996".

Ciò posto, il Collegio dei revisori non ravvisa "esaustiva la normativa suindicata" e rappresenta di aver già formulato richiesta di "una regolamentazione organica ispirata ai principi di contabilità pubblica" (in particolare del D.P.R. n.696/1979, per la formazione "del Rendiconto") ed altresì di una regolamentazione coerente con le norme del codice civile secondo i "principi di revisione enunciati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti per la formazione del Bilancio di esercizio e per la redazione della nota integrativa".

Da ciò consegue che il Consiglio dell'Ente, come innanzi rappresentato, ha ravvisato doversi uniformare alla letteralità del testo del ripetuto art.20 dello statuto - certamente nel profilo formale - assumendo altresì la titolarità della nota integrativa, ancorché da ascrivere nella competenza dell'Amministratore, responsabile della "gestione ordinaria e straordinaria" dell'Ente.

Lo stesso Collegio dei revisori - pur con le considerazioni innanzi riassunte e che ha inteso produrre sugli effetti derivanti dal sistema introdotto dal medesimo art.20 - ha

ritenuto (nel rispetto formale della stessa norma) di redigere le proprie relazioni sui bilanci dell'Ente riferendo al Ministro dei lavori pubblici, anziché al Consiglio dell'ANAS (come, peraltro, letteralmente disposto dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art.20 "de quo", per il bilancio di esercizio). Al riguardo, nel superare il formale contrasto tra la disposizione del comma 3 cit. e del successivo comma 6 (per quanto innanzi dalla Corte precisato - cfr. prg.3.1, pgg.45/50) - in ordine all'approvazione del bilancio di esercizio - ha ritenuto decorrere il termine dei trenta giorni per la redazione della propria relazione, (ex art.2429, cod. civ.) dall'approvazione del bilancio di esercizio da parte del Consiglio (e conseguentemente dall'approvazione dei bilanci preventivo e consuntivo circa la redazione delle rispettive relazioni).

Tanto premesso la Corte - seguendo l'uniforme indirizzo espresso nel precedente prg.2.6 (pg.39) nel riferire alle Camere - ravvisa di formulare le proprie considerazioni ed osservazioni conclusive nel successivo prg.3.8.

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 =

Seguendo il procedimento tracciato nella rappresentazione della gestione dell'Ente - esaminati, come innanzi precisato, i criteri adottati dagli Organi istituzionali nell'interpretare e nell'applicare la normazione vigente (cfr. prg.3.2) - ai fini di chiarezza del dovuto referto della Corte alle Camere, sul risultato del riscontro eseguito (distintamente, per gli esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997), si completa, in questo prg.3.3, la prospettazione del divenire della realtà gestionale dell'Ente stesso verificando le problematiche esistenti, da condurre a soluzione, da quella iniziale (settembre 1995 - cfr. prg.1.1, pgg.3/4) alle ulteriori situazioni giuridiche, che hanno comunque inciso sul percorso della medesima gestione (nel profilo contabile, per quanto è materia del presente comparto), sino al 31 dicembre 1997, a conclusione di detto esercizio finanziario.

Tale procedimento - ravvisa la Corte - non soltanto agevola l'interprete nel valutare le risultanze dei ripetuti bilanci ma coglie pure il cammino unitario della stessa gestione, nel ripetuto triennio, e ciò con riferimento alla complessità delle menzionate situazioni giuridiche, da quella iniziale alle successive, nella loro sequenza temporale.

Invero, mentre la rappresentazione della gestione secondo l'oggetto dei distinti comparti (in cui si suddivide il presente referto - cfr. prg.1.4, pg.15) può bene ascriversi alla gestione del singolo esercizio finanziario, la ripartizione della materia nei tre menzionati settori operativi (cfr. prg.1.4, pg.13) rende una visualità unitaria dell'intera gestione dell'Ente che certamente non s'arresta - nel condurre a soluzione le problematiche di settore - alla conclusione del triennio, alla cadenza del 31 dicembre 1997.

Al riguardo, è sufficiente considerare la materia del secondo settore operativo (circa la definizione di tutti i rapporti attivi e passivi che hanno fatto capo all'Azienda di Stato, rapporti all'Ente trasferiti) ed altresì del terzo settore (inerente alla revisione di tutte le convenzioni che disciplinano le concessioni amministrative, di costruzione e di esercizio di autostrade) per rilevare che il 31 dicembre 1997 è un segmento di tale gestione, che prosegue il medesimo cammino, tuttora non concluso.

Da ciò deriva il dover armonizzare distinti profili, nella rappresentazione unitaria della gestione e - ad avviso della Corte - inerenti, tali profili, al coordinamento di quanto è materia del singolo comparto e di come questo sia poi riconducibile in uno dei tre settori operativi.

In buona sostanza, il termine contabile del 31 dicembre 1997 non esaurisce - a fronte "di tutti i rapporti attivi e passivi che hanno fatto capo all'Azienda nazionale per le strade" trasferiti all'Ente (ex art.11, comma 5, dec. leg.vo n.143/1994) - l'accertamento della massa dei residui passivi (ed in particolare del contenzioso esistente), acquisita in gestione dall'Ente stesso, e materia di questo prg.3 (riferibile al secondo comparto, cfr. prg.1.4, pg.15) e riconducibile, per quanto innanzi, nel secondo settore operativo.

Ugualmente è a dirsi - come verrà precisato nel successivo prg.5 - per la revisione di tutte le convenzioni inerenti alla disciplina delle concessioni amministrative esistenti di costruzione e di gestione di autostrade (il quarto comparto), in cui il 31 dicembre 1997 segna una fase "in itinere", percorso da ricondurre nel ripetuto terzo settore operativo.

Ciò premesso, ai fini della menzionata chiarezza, ed altresì compiutezza espositiva, nel referto alle Camere, la Corte rappresenta quanto segue:

- la unitarietà della gestione da ascrivere al nuovo Ente si coglie nella valutazione contestuale di quanto è materia dei tre settori operativi. Al riguardo, va precisato (come già osservato, cfr. prg.1.4, pg.13) che il primo settore inerisce alla nuova attività dell'Ente (da

ascrivere unicamente agli Organi dell'Ente stesso), mentre per il secondo ed il terzo settore la menzionata azione amministrativa, da intestare ai medesimi Organi, diviene peculiare funzione di "controllo/gestione";

- per quanto attiene al secondo settore, in particolare alla massa dei residui passivi (decorrenti dal 1963) trasferiti dall'Azienda di Stato (senza veruna rendicontazione secondo legge, ma unicamente sulla base di rilevazioni contabili dell'ex Ragioneria centrale del Ministero del tesoro presso la stessa Azienda di Stato) si è imposta - come tuttora s'impone - la ricostruzione debitoria (ora a carico dell'Ente), ricostruzione quindi analitica (come di séguito rappresentato) di oltre 73.000 schede contabili (con i sottostanti fascicoli) per determinare i "crediti certi" pretesi nei confronti dell'ANAS nonché il maturarsi di situazioni prescrizionali, a favore dell'Ente, stesso. Al riguardo, se si richiama il solo contenzioso (alla data del 29 febbraio 1996, data a cui risalgono le riferite registrazioni contabili del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato - cfr. prg. 3.2, pgg.55/56) contenzioso riferibile alle Società concessionarie autostradali, considerate le pretese di credito dalle medesime invocate, l'importo complessivo è pari a lire 5.102 mld. (di cui 1.205 con la Società "Autostrade S.p.A.", questo importo definito poi in sede di revisione della originaria convenzione di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n.314, in data 4 agosto 1997, ammesso a registrazione dalla Corte dei conti, previa apposizione del visto con riserva, SS.RR. n.20/E/98, 19 marzo 1998).

Ancora, quale valore di particolare significazione è l'importo complessivo di lire 21.776 miliardi (alla predetta data) - riferibile a 902 contratti, inerenti ad opere viarie - la cui somma da pagare ammontava ad oltre 3.022 miliardi di lire;

- infine, circa il terzo settore, la trattazione è ricompresa nel successivo prg.5 (relativo al quarto comparto) in cui si riassume l'attività del controllo/vigilanza intestata all'Ente sulle

Società concessionarie autostradali e dei trafori alpini (ex art.2, dec. leg.vo n.143/1994).

La situazione giuridica inerente alla revisione delle menzionate convenzioni, accessive alle concessioni autostradali (ex art.11, legge n.498/1992), e che presentemente interessa in ordine al risanamento della finanza pubblica ed altresì al riassetto dell'intero settore della viabilità autostradale (come in "premessa" già annotato, cfr. prg.1.2, pgg.4/6), è situazione giuridica, anche questa, insorta anteriormente alla istituzione dell'Ente, e tuttora non conclusa.

Pertanto, la materia del settore in esame non è ripartibile, distintamente, per i tre esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997, costituendo un "unicum" gestionale la cui rilevanza - sulla legittimità e sulla regolarità della medesima gestione - va oltre il 31 dicembre 1997 ai fini della valutazione dell'azione amministrativa.

Consegue che il controllo successivo della Corte (che peraltro si svolge "anche in corso di esercizio", ex art.3, comma 4, legge n.20/1994) si estende sull'attività amministrativa - posta in essere sino alla data del presente referto - attività sia dell'Ente e sia del Ministero vigilante (Corte dei conti, Sez. cont. enti, deter.ni n.11/97 e 17/99, cit. nonché 18/99 del 30 marzo 1999) in ordine agli effetti che la medesima attività reca "sulla legittimità e sulla regolarità" della stessa gestione (cfr. comma 4, cit.).

Dalle preliminari considerazioni che precedono - osserva, innanzi tutto, la Corte - la gestione dell'Ente, e conseguentemente la redazione dei relativi bilanci inerenti al triennio in esame (ed in particolare per gli esercizi finanziari 1996 e 1997), non è derivazione, secondo la pianificazione voluta dal legislatore (come innanzi precisato, cfr. prg.3.1, pg.43 e sgg.) da una definita programmazione, "ex lege", a séguito di accordi di programma, preventivamente conclusi, tra il Ministro dei lavori pubblici e l'Amministratore dell'ANAS, ed approvati poi dal Consiglio del medesimo Ente (ex articoli 3, comma 3, e 6, comma 2, dec. leg.vo n.143/1994).

Peraltro, le distinte fasi che precedono l'efficacia dell'accordo di programma nei riferiti termini hanno come presupposto l'elaborazione e la conseguente approvazione - da parte del Ministro dei lavori pubblici (quale esercizio di "alta vigilanza") - del "programma triennale" della viabilità (ex art.3, comma 2, dec. cit. - cfr. pg.74).

Le situazioni giuridiche innanzi menzionate (e peraltro denunciate nella stessa Risoluzione n.8/00006 dell'VIII Commissione della Camera dei Deputati) - situazioni di séguito riassunte - hanno unicamente consentito (in luogo del menzionato programma triennale) la emanazione di una "direttiva per la definizione degli indirizzi programmatici per la predisposizione del "Programma triennale della viabilità 1997/99"", direttiva emanata con decreto del Ministro dei lavori pubblici (Prot. n.561/DICOTER-Segr.), in data 16 dicembre 1996 (decreto registrato alla Corte dei conti il 17 marzo 1997 - Lavori Pubblici, reg.1, fogl.112 - dopo pronuncia della Sezione del controllo Stato, delib. n.85/97, del 13 marzo 1997).

Pertanto, il triennio 1995, 1996 e 1997, è gestione non a regime, e si connota quindi - in punto di fatto - come "gestione straordinaria" e di ciò ne danno conferma i primi due accordi di programma (per gli esercizi finanziari 1996 e 1997) conclusi ed approvati in "sanatoria", come in prosieguo chiarito.

Da ciò consegue che la lettura e la conseguente valutazione dei bilanci in esame (redatti per gli esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997), trae legittimazione - osserva la Corte - in coerenza con la medesima gestione straordinaria, dalla conformità a legge dell'accertamento delle risorse disponibili (massa acquisibile), ed in tale misura nel loro impiego (massa spendibile, quali impegni e pagamenti), nel perseguire le finalità istituzionali proprie dell'Ente (il primo settore operativo) ed altresì nel definire le situazioni giuridiche pregresse (in particolare, il secondo settore), situazioni giuridiche già intestate all'Azienda di Stato e trasferite al nuovo Ente.

Richiama, innanzi tutto, la Corte due disposizioni di legge: l'art.11, comma 5, del dec. leg.vo n.143/1994 e l'art.55, comma 22, della legge 27 dicembre 1997, n.449 (collegata alla legge finanziaria 1998). Con le medesime disposizioni il legislatore intende circoscrivere e concludere la menzionata gestione straordinaria.

Nel ripetere (ai fini di chiarezza) il testo letterale del comma 5 (prima parte) cit., dispone che "L'Ente rimane titolare di tutti i rapporti attivi e passivi che fanno capo all'Azienda nazionale per le strade statali ("recte": Azienda nazionale autonoma delle strade - A.N.A.S. - ex art.1, legge n.59/1961), e in particolare, in quelli relativi al patrimonio ed al personale".

Il comma 22 (prima parte) cit., prevede che "L'Ente nazionale per le strade entro il 31 dicembre 1998 ridetermina i residui passivi risultanti dalla situazione contabile elaborata dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato con riferimento alla data del 29 febbraio 1996". E' di tutta evidenza il riferimento al ripetuto testo normativo dell'art.15, legge n.110/1996, che determina - dalla menzionata data del 29 febbraio 1996 - la cessazione delle "disposizioni contabili vigenti per l'Azienda nazionale autonoma delle strade" (cfr. prg.3.2, pgg.55/56).

Derivano, ad avviso della Corte, due distinte ma coordinate considerazioni circa le scelte operate dal legislatore, ed a cui poi si ricollegano le ripetute situazioni giuridiche.

La prima considerazione - in punto di diritto (valida anche per la seconda) - attiene al mancato riferimento ai principi di diritto pubblico, desumibili dalla stessa legge 4 dicembre 1956, n.1404 (recante disposizioni per la soppressione degli enti pubblici e loro liquidazione), legge peraltro richiamata (nei principi e nel procedimento, ex art.2) dalla successiva n.70, del 20 marzo 1975 (sul riordinamento degli enti pubblici).

In buona sostanza, non si è previsto - ai fini di chiarezza e di trasparenza delle