

considerazioni ed osservazioni.

Considerazioni (nel dovere di motivazione) ed osservazioni (rilievi dell'Organo di controllo esterno) che trovano riscontro nella documentazione di seguito richiamata; documentazione altresì acquisita dall'Amministrazione dei lavori pubblici per quanto presentemente rilevi - nel profilo del "rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti" nei confronti dell'Ente e dell'Amministrazione vigilante interessati (cfr. Corte cost., sent. n.29/1995, prg.11.1) - il medesimo avviso del Magistrato istruttore (ex art. 12, legge n.259/1958), come lo stesso ha inteso precisare.

Tali atti, su cui il Consiglio è chiamato a pronunciarsi specificamente sono, nel loro ordine:

- il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della P.E., prot.283/Segr. DICOTER, in data 20 ottobre 1998, provvedimento che emana la direttiva che "ha per oggetto i principi ed i criteri da adottarsi per la revisione degli strumenti convenzionali ai sensi della normativa citata in premessa";
- il nuovo "schema-tipo di convenzione ex lege 23.12.1992, n.498" trasmesso all'Ente dal Ministero

dei lavori pubblici, Direzione generale per il coordinamento territoriale (DICOTER), in data 12.01.1999;

- la "2ª Convenzione aggiuntiva Società Autostrade p.A.".

Ciò posto, il Magistrato delegato al controllo dell'Ente considera ed osserva, distintamente, quanto segue.

1. La "Direttiva interministeriale 20 ottobre 1998, n.283 /Segr." è stata formalmente trasmessa all'Amministratore dell'Anas, con nota (prot. n.10) in data 11 gennaio 1999, dal Direttore generale della DICOTER.

Si precisa, in detta nota, che il medesimo decreto che emana la menzionata direttiva interministeriale è stato registrato "dalla Corte dei conti in data 18 dicembre 1998, reg.2, foglio 314" e rimesso "alla scrivente dalla Ragioneria centrale («recte», Ufficio centrale del bilancio) presso questo Ministero in data odierna".

A sèguito della intervenuta registrazione - considerato il "termine del 31 marzo 1999, deliberato dal CIPE nella seduta dell'11 novembre 1998 per la conclusione del processo di revisione delle convenzioni autostradali" - lo stesso Direttore

generale invita l'Ente a voler avviare con ogni possibile urgenza, gli incontri tecnici, finalizzati al recepimento negli strumenti convenzionali dei contenuti della menzionata direttiva, con le società concessionarie a partire da quelle titolari di concessioni di più prossima scadenza".

Ciò posto, precisa ancora il dott. POLIFRONI (per quanto emerge da tutta la cennata documentazione dal medesimo Magistrato prodotta) che la menzionata attività istruttoria del controllo, a lui ascritta, si è costantemente svolta all'insegna del ripetuto "rapporto fortemente collaborativo" (rapporto certamente propositivo, attesa la iniziale fase istruttoria) - ma non per questo di trascurabile incidenza, ai fini di verifica dell'efficienza e dell'efficacia nonché della tempestività dell'azione amministrativa (ex art.1, legge n.109/1994) - e ciò nel quadro, ripetersi, della giurisprudenza ormai consolidata della stessa Corte cost. (sentenze n.29/1995, cit.; n.335/1995; e n.470/1997) nonché della Corte dei conti (Sez. contr. Enti, determinazione n.10, del 7 aprile 1997).

E tale essenziale rapporto "collaborativo" - in particolare (ancorchè non esclusivo) del controllo successivo della Corte dei conti - è stato

puntualmente ribadito, e nella sua valenza esaltato, dal Presidente del Consiglio dei ministri (e ciò anche per il Governo), dall'On. Massimo D'ALEMA, nella cerimonia d'insediamento in data 20 gennaio u.s., del nuovo Presidente della Corte dei conti, il Dott. Francesco SERNIA.

Il medesimo rapporto collaborativo è richiamato altresì nell'ultimo documento esteso dal Magistrato referente - la relazione (n.208) del 28 dicembre 1998 (in indirizzo al Presidente di Sezione della Corte dei conti, preposto al coordinamento del controllo sugli enti, nonché p.c. al Presidente della Corte medesima) - relazione che si articola in tre distinti punti, di cui il primo è pure finalizzato sia nell'introdurre il nuovo Presidente della Corte stessa nel conoscere la realtà gestionale sulla revisione delle convenzioni accessive alle concessioni autostradali in argomento e sia, per quel che presentemente interessa, sulla necessità di coordinamento del controllo ascrivito alla Corte dei conti, preventivo sugli atti inerenti anche allo svolgimento del controllo successivo sulla gestione del "centro di responsabilità amministrativa" della spesa (quale è l'Anas), coordinamento tuttora mancato.

Di tale documento, dei suoi distinti contenuti e

finalità, ne dà contezza il verbale della precedente adunanza del Consiglio, del 13 gennaio 1999 (cfr. pgg.13/16), verbale in data odierna approvato, sicchè il rapporto "fortemente collaborativo" del controllo esterno, intestato alla Corte dei conti, involge - secondo il volere legislativo - non soltanto gli Organi e gli Uffici dell'Ente ma altresì la stessa Amministrazione vigilante, a cui il ripetuto verbale verrà puntualmente trasmesso (ex artt.7 e 21, D.P.R. n.242/1995).

Alcune brevi considerazioni - nel ripetuto quadro del riscontro esterno, successivo sulla gestione dell'Ente, ascritto al Magistrato referente (ex art.9, dec. leg.vo n.143/1994) - sono dallo stesso rappresentate al Consiglio dell'Ente in merito alla intervenuta ammissione al visto ed alla conseguente registrazione, in data 18 dicembre 1998, del decreto "de quo" da parte della Delegazione della Corte dei conti presso il Ministero dei lavori pubblici.

La deliberazione (n.131/98) del CIPE, in data 11 novembre 1998, recante in oggetto: "Art.11 legge n.498/1992 - Revisione convenzioni autostradali ex delibera 20.12.1996" - e richiamata nella menzionata nota (n.10), dell'11 gennaio 1999, DICOTER - non è stata, alla data odierna 28 gennaio 1999, ancora

ammessa al visto ed alla conseguente registrazione presso il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti del Ministero del tesoro, del bilancio e della P.E.

Nelle premesse della medesima delibera (n.131/98) del CIPE, si richiama la cennata direttiva interministeriale, in data 20 ottobre 1998, con la quale "sono stati puntualizzati i principi ed i criteri da adottare per la revisione degli strumenti convenzionali".

In disparte dalla finalità della medesima delibera del CIPE, preordinata alla proroga del termine revisionale - al 31 marzo 1999 - delle convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali (di cui al menzionato art.11, legge n.498/1992) non può certamente la stessa delibera del CIPE - "ex se" - per la sola circostanza del richiamo nelle premesse della menzionata direttiva interministeriale del 20 ottobre 1998, superare le osservazioni formulate nella sede istituzionale del controllo esterno intestato alla Corte dei conti (ancorchè nella sede istruttoria del controllo successivo sulla gestione dell'Ente) osservazioni, in diritto, puntualmente motivate sulla ripetuta direttiva interministeriale, incidente poi sulla

legittimità della medesima gestione. Verrebbe altrimenti a sottrarsi la verifica sulla corretta interpretazione della legge alla obiettività ed alla valenza del giudizio da rendere, nella sede collegiale della stessa Corte, dalla Sezione del controllo Stato ovvero dalla Sezione del controllo enti.

In disparte dalla soluzione in punto di diritto sulla dovuta interpretazione della legislazione comunitaria riferibile alla disciplina delle concessioni di lavori pubblici, in vigore dal luglio 1990 (ex direttiva 89/440/CEE, del 18 luglio 1989), nonché della relativa legislazione nazionale di recepimento (decreto leg.vo 19 dicembre 1991, n.406, specificamente artt.4, 8 e 9), va ascritta - per quanto rilevabile dalla documentazione in atti - alla Delegazione della Corte dei conti, presso il Ministero dei lavori pubblici, la mancata motivazione (nell'ammettere al visto ed alla conseguente registrazione, in data 18 dicembre 1998, il decreto "de quo") non avendo né considerate le osservazioni (tempestivamente trasmesse, in data 9 dicembre 1998, alla medesima Delegazione) del Magistrato delegato al controllo dell'Ente (ex art.12, legge n.259/1958) e né, per quel che più rileva, deferito la questione alla pronuncia della Sezione del controllo Stato.

Né va sottaciuto il principio - precisa il dott. POLIFRONI - della unitarietà del controllo intestato alla Corte dei conti (Sezioni riunite, delib. n.2/DEL, 15/20 dicembre 1994) nella sua rilevanza esterna, costituzionalmente prevista (ex art.100, comma II) - unitarietà che essenzialmente interessa, in ordine agli effetti, le stesse amministrazioni e gli enti controllati.

Dette considerazioni ed osservazioni, in punto di fatto e di diritto (come è noto al Consiglio), sono compiutamente riassunte e richiamate, nei distinti profili, nel menzionato verbale (n.19), relativo all'adunanza dello stesso Organo collegiale, in data 10 dicembre 1998 (cfr. arg. n.3, pgg.5/19) - e conseguentemente conosciute dall'Amministrazione dei lavori pubblici - considerazioni ed osservazioni che specificamente ineriscono alle disposizioni contenute nell'art.5 della direttiva interministeriale in esame.

Pertanto, il dott. POLIFRONI rinvia a quanto rilevato in detto verbale che peraltro ripete - in termini di sintesi - le considerazioni e le osservazioni svolte (nel quadro della interpretazione letterale e sistematica della legislazione sia comunitaria e sia nazionale) nella sua precedente relazione (prot. n.140), in data 9 luglio/13 agosto



1998, su "La revisione delle convenzioni accessive alle concessioni autostradali (ex art.11, legge 23 dicembre 1992, n.498)". Detta relazione - precisa il Magistrato referente - è stata trasmessa, con nota (prot. n.5299) in data 18 settembre 1998, dall'Amministratore dell'Ente al Ministro dei lavori pubblici, "pro tempore".

In particolare, le ripetute osservazioni sull'art.5 della direttiva in esame, traggono la necessaria motivazione, in detta relazione n.140/1998, nei paragrafi:

7 - recante: "Considerazioni del magistrato delegato al controllo (ex art.12 legge n.259/1958) sull'Ente nazionale per le strade (Anas) a conclusione della istruttoria sulla revisione delle convenzioni accessive alle concessioni autostradali".

"Presupposti e misure della proroga delle concessioni autostradali nel quadro della legislazione comunitaria e nazionale".

8 - relativo al: "rapporto collaborativo della Corte dei conti nei confronti dell'Ente nazionale per le strade nonché del Ministero dei lavori pubblici in merito alla revisione delle convenzioni accessive alle concessioni autostradali (ex art.11, legge 23 dicembre 1992, n.498)".

Ciò premesso, rileva al riguardo il dott. POLIFRONI che l'Amministrazione dei lavori pubblici ha reso inoperante - finora - qualsivoglia rapporto collaborativo con l'attività del controllo intestato al Magistrato delegato al riscontro sulla gestione dell'Ente non avendo prodotto veruna deduzione, a fronte di tale attività, del controllo nella sede istruttoria, pur involgendo questa argomenti di particolare rilievo, ovvero questioni di principio.

Non ha considerato, infatti, detta Amministrazione (nel rendere ostensiva la riferita considerazione, nella obiettività della stessa affermazione) che la legge n.20/1994, "intervenendo sulla configurazione tradizionale delle competenze della Corte dei conti - precipuamente caratterizzate dal riscontro di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato e, successivamente, estese al controllo sulla gestione degli enti di cui alla legge n.259 del 1958 - ne ha modificato ambito e contenuto, con il triplice effetto di assoggettare ad esse tutte le amministrazioni pubbliche, di ridurre nel contempo, l'area del controllo preventivo di legittimità e di conferire primario rilievo al controllo sulla gestione, avente per oggetto non già singoli atti, ma l'attività amministrativa considerata

nel suo concreto e complessivo svolgimento" (Corte cost., sent. n.470/1997, cit.).

Da ciò consegue, ad avviso del dott. POLIFRONI, che la mancata compiutezza istruttoria e pur tuttavia la intervenuta efficacia dell'atto - il decreto n.283/Segr. DICOTER in esame - per effetto della ammissione al visto ed alla conseguente registrazione (e ciò non a sèguito di pronuncia della competente Sezione del controllo Stato), certamente non superano i rilievi che ineriscono alla legittimità del medesimo provvedimento (in particolare, sul menzionato contenuto dell'art.5, e per quanto in prosieguo ancora osservato sulla disposizione dell'art.24/bis del nuovo "schema tipo di convenzione, ex art.11 legge n.498/1992), rilievi formulati pur sempre nella sede istituzionale del controllo ascrivito alla Corte dei conti.

Nè va sottaciuto - precisa il Magistrato referente, per quanto opportuno (a suo avviso) riconsiderare nella sede ministeriale - che la legittimità della direttiva interministeriale (n.283/Segr. DICOTER) in argomento, quale atto di indirizzo dell'azione amministrativa condiziona, unitamente a questa, quale provvedimento preliminare, la stessa funzione del controllo successivo sulla

gestione dell'Ente, funzione di riscontro cui spetta - secondo legge - la verifica della "legittimità e della regolarità delle gestioni" (ex art.3, comma 4, legge n.20/1994).

Conclusivamente, a sèguito delle dedotte osservazioni, emergono - presentemente, ed allo stato degli atti - due distinte alternative che vanno ricondotte nella competenza, e quindi nella responsabilità, del Ministro dei lavori pubblici nonchè, nella sua autonomia istituzionale, del Consiglio dell'Ente.

La prima, il rendere comunque efficace il testo dell'art.5 della direttiva in esame (direttiva che peraltro non richiama né la menzionata legislazione comunitaria né quella nazionale di recepimento), impone il dover verificare - nella obiettività del risultato - l'esito della stessa direttiva a fronte di quanto già definito con il "documento programmatico", a sèguito delle intervenute intese con le Società concessionarie, sulla base dei piani finanziari, dalle medesime elaborati, in conformità del modello unificato di piano finanziario, approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del tesoro nonché del bilancio e della P.E., n.125/Segr. DICOTER, in data 15 aprile 1997 (cfr.

Delibera CIPE, 20 dicembre 1996, punti 2.1 e 2.2).

Detto "documento programmatico", redatto dalla struttura dell'Ente, a sèguito dell'esame dei cennati piani finanziari e secondo gli indirizzi desumibili dalla giurisprudenza sia del controllo (cfr. Corte dei conti, Sez. cont. Stato, n.136/1997 e SS.RR. n.20/E/1999) e sia consultiva (cfr. Avvocatura gen.le dello Stato, n.74240, del 20.05.1997; n.85704, del 19.06.1997; Cons. di Stato, Sez.II, n.1715, del 23.07.1997), veniva approvato dal Consiglio dell'Anas nell'adunanza del 4 giugno 1998 e quindi tempestivamente trasmesso al Ministro dei lavori pubblici ("pro tempore") "per le determinazioni che riterrà dover assumere al riguardo e per far fronte alle enunciate priorità di intervento" (cfr. prg.5 nonché alleg. n.8, relaz. n.140/1998, cit.).

Tale "documento programmatico" doveva unicamente coordinarsi (ai fini della necessaria compiutezza) - ad avviso del Magistrato referente (come chiarito, per quanto innanzi, nella sua relazione n.140/1998, prgg.7 ed 8) - con la legislazione comunitaria (ex articoli 1-lett.d- e 5, prg.3, lett.d, direttiva 89/440 CEE) e con la nazionale di recepimento (ex articoli 4, comma 2; 8, comma 3; e 9, comma 2, lett.d, decreto leg.vo n.406/1991) ai fini di legittimazione della c.d.

"procedura negoziata", quale appunto la proroga nonché la misura della stessa (questa da assentire non oltre i limiti normativamente previsti).

Pertanto, qualora il risultato perseguibile con il ripetuto art.5 della direttiva interministeriale "de qua" si rilevi negativo, a fronte di quello definito e rappresentato dal menzionato documento programmatico - risultato negativo sia in termini riferibili alla dedotta illegittimità (a fronte delle menzionate disposizioni della legislazione comunitaria e nazionale di recepimento disattese, disposizioni peraltro invocabili a tutela dei diritti acquisiti dagli originari concessionari) e sia in termini economici (circa il valore degli investimenti realizzabili e la misura dell'abbattimento del contenzioso, a diverso titolo esistente - cfr. alleg. n.8 alla relaz. n.140/1998, cit.) - certamente il medesimo risultato negativo si tradurrebbe in danno per la pubblica amministrazione, ed altresì per lo Stato/comunità.

Danno quindi non imponderabile, danno che verrebbe ad ascriversi alla mancata legittimità e regolarità degli indirizzi programmatici e della relativa gestione.

La seconda alternativa inerisce alla verifica

(comunque necessaria) della legittimità, nella sede collegiale del controllo intestato alla Corte dei conti, circa le disposizioni previste dal ripetuto articolo 5 della direttiva interministeriale in esame, atteso l'insorto contrasto tra i Magistrati assegnati all'Ufficio del controllo preventivo ed il Magistrato addetto al controllo successivo sulla gestione dell'Ente (ex art.3 - comma 10, 11 e 12 - legge n.20/1994 e art.12, legge n.259/1958).

In ordine al procedimento, è la richiesta del Ministro dei lavori pubblici al Presidente della Corte dei conti di deferire la questione interpretativa "de qua", involgendo la questione "argomento di particolare rilievo", alla Sezione del controllo enti.

Tale seconda alternativa appare coerente con i principi sostanziali che disciplinano l'attività del controllo intestato alla Corte dei conti nella riferita unitarietà circa gli effetti della sua proiezione esterna (Corte dei conti, SS.RR. n.2/DEL/1994, cit.), principi desumibili da una interpretazione sistematica delle norme che regolano, nel loro coordinamento, la cennata funzione del controllo preventivo demandato alla medesima Corte sui provvedimenti che comunque involgono l'attività del "centro di responsabilità amministrativa" della spesa,

atti quindi soggetti (unitamente allo svolgimento dell'azione amministrativa) al controllo successivo sulla gestione dello stesso centro operativo, riscontro pure ascrivito alla Corte dei conti.

In buona sostanza, conclude "in parte de qua" il dott. POLIFRONI, si dà compiutezza, secondo la menzionata giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n.29/1995, prg.11.1, cit.), al rapporto "collaborativo" ascrivito al controllo successivo della Corte - che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, nella riferita cerimonia di insediamento ha inteso ribadire - precisando altresì che la medesima Corte è chiamata ad adottare (per quanto presentemente rileva) "tutte le misure necessarie per evitare (tempestivamente, «anche in corso di esercizio», ex art.3, comma 4, legge n.20/1994) inammissibili automatismi e circuiti tra il controllo e le altre funzioni che la Corte svolge in veste repressiva, a tutela dell'integrità patrimoniale della collettività". Non si tratta evidentemente, precisa ancora nel suo intervento il Presidente del Consiglio (eliminando possibili equivoci), "di rinunciare ad un canale informativo sui possibili comportamenti dannosi dei pubblici amministratori".

Nei riferiti termini sono le considerazioni e le