

Anni di proroga per la definizione del contenzioso
(Direttiva inter.le n.283/Segr. Dicoter del 20 ottobre 1998)

Parere Avv. Gen.le Stato	Piano finanziario approvato dal Consiglio nella adunanza del	SOCIETA'	ATTUALE SCADENZA CONCESSIONE	PROROGA	NUOVA SCADENZA CONCESSIONE	SCADENZA PIANI FINANZIARI (in relazione ai lavori da eseguire)
1	2	3	4	5	6	7
•	31.3.1999	ATIVA	2005	10,65	2015,65	2022
•	31.3.1999	AUTOVIE VENETE	2008	7,5	2015,5	2025
	26.6.1997	AUTOSTRADE *	2018	20	2038	2038
	7.4.1998	BRENNERO	2005	0	2005	2005
•	12.4.1999	BRESCIA-PADOVA	2002	4,5	2006,5	2024
	31.3.1999	CONSORZI SICILIANI	2003	30	2033	2033
•	12.4.1999	CISA	2004	5,9	2009,9	2034
•	31.3.1999	CENTRO PADANE	2003	7,7	2010,7	2027
	31.3.1999	FIORI	2013	8	2021	2021
		PEDEMONTANA	0	0	0	
	31.3.1999	RAV	2032	0	2032	2032
•	12.4.1999	SALT	2002	12,9	2014,9	2024
	12.4.1999	SAM	1992	20	2012	2024
•	12.4.1999	SAT	2026	--		2026
		SATAP	2018	15	2033	2033
	31.3.1999	SAV	2005	30	2035	2035
	31.3.1999	SERRAVALLE	2018	10	2028	2028
•		SITAF	2025	25	2050	2050
•	31.3.1999	TANGENZIALE NAPOLI	2007	30	2037	2037
	31.3.1999	TORINO-SAVONA	2018	30	2048	2048
	31.3.1999	TORINO-MILANO	2014	12	2026	2026
	31.3.1999	VENEZIA-PADOVA	2005	3,9	2008,9	2011

*Convenzione firmata il 4.8.1997 - I° Atto aggiuntivo 15.1.1998 (convenzioni registrate con riserva dalla Corte dei conti con deliberazione del 17.2.1998/19.3.1998).

II° Atto aggiuntivo firmato il 29.3.1999 (approvato nel C.d.A. del 25.2.1999 ed in fase di registrazione)

*L'ammontare degli investimenti in infrastrutture previsti dalle Società Concessionarie risulta pari a £.12.000 mld. circa

Precisa ancora la Corte - per quanto desumibile dal medesimo "prospetto"

(suddiviso in sette colonne) - che agli anni di proroga, indicati nella colonna 5, dovranno aggiungersi gli ulteriori periodi (diversi dal contenzioso tariffario nonché dal ripianamento degli oneri di ammortamento per gli investimenti autorizzati dall'Azienda di Stato ai sensi della legge n.373/1988 e della legge n.205/1989), periodi conseguenti alla definizione, in via transattiva, delle distinte tipologie di contenzioso, indicate (negli otto punti) nella richiesta di parere all'Avvocatura generale dello Stato, richiesta formulata nella menzionata data del 26 gennaio 1999 (cfr. pg.243) dall'Amministratore dell'Ente.

L'Avvocatura ha dato riscontro (prot. n.041561), in data 24 aprile 1999 - con nota a contenuto interlocutorio - rappresentando (in disparte dalla prospettata e preliminare richiesta dell'Ente di valutazione sulla ammissibilità di tutte o di alcune delle cause di legittimazione del contenzioso, ai fini di una loro preventiva delimitazione) che "non possa prescindere da una specifica e concreta rappresentazione del detto contenzioso, giacché la valutazione della convenienza della soluzione transattiva non può essere fatta se non caso per caso, con riguardo alla fondatezza ed entità delle pretese, delle possibili contestazioni che, nell'ambito di ciascun rapporto concessorio, sono state avanzate o sono avanzabili".

L'indirizzo così espresso dall'Avvocatura generale dello Stato, ai fini della definizione del contenzioso previsto nell'art.3, comma 4, della direttiva interministeriale n.283/1998 (contenzioso, ripetesi, diverso da quello tariffario nonché da quello derivante dagli investimenti per le opere delle Colombiadi e dei Mondiali Italia '90) è certamente tra le cause della ulteriore proroga del termine - al 31 dicembre 1999 - per l'approvazione dei nuovi atti convenzionali con le Società autostradali, proroga deliberata dal CIPE nell'adunanza del 14 maggio 1999 (cfr. G. Uff.le, n.123, del 28 maggio 1999).

Infine, considera la Corte - per quanto svolto nel suo "excursus", nella precedente ed in questa partizione (sub prg.5.1 e prg.5.2) - l'emergere della più volte ribadita necessità

del referto unitario alle Camere, per i tre esercizi finanziari (1995/1997), ma ripartiti altresì nei medesimi tre settori, in una prospettazione - tuttavia - sostanzialmente aderente ai più recenti accadimenti gestionali per un giudizio, sul risultato (perseguito e perseguibile), nel condurre a conclusione la presente "gestione intermedia" (del risanamento e del riordino) dell'Ente, secondo il disegno dal legislatore tracciato (cfr. prg.1.4, pgg.13/16).

5.3 - Il "rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori = Considerazioni ed osservazioni conclusive sugli «effetti» della "Direttiva interministeriale n.283/Segr. DICOTER, in data 20 ottobre 1998 =

Dispone la legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n.109 (da ultimo modificata dalla legge 18 novembre 1998, n.415) - legge che richiama norme di principio (Corte cost., sent. n.482/1995, cit.) - che in "attuazione dell'art.97 della Costituzione l'attività amministrativa" deve (tra l'altro) mirare al "rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori" (ex art.1, in rubrica, "Principi generali").

Lo stesso legislatore, nel garantire la libera concorrenza - e quindi la "par condicio" - non ha inteso limitarla agli appaltatori del settore, bensì estenderla agli "operatori", ricomprendendo nel sistema in esame i concessionari (ex art.1, lett. d, direttiva del Consiglio 89/440/CEE, del 18 luglio 1989).

Ciò posto, osserva la Corte - dall'esame del decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della P.E. (prot. n.283/Segr. DICOTER), in data 20 ottobre 1998 con cui si è emanata la ripetuta Direttiva recante "i principi ed i criteri da adottarsi per la revisione degli strumenti convenzionali" accessivi

alle concessioni autostradali "de quibus" - che non è dato rinvenire, nelle premesse del medesimo decreto e né nelle disposizioni della stessa Direttiva, verun richiamo alla menzionata legislazione comunitaria di settore (la cit. direttiva n.89/440/CEE ed altresì la successiva n.93/37/CEE, del 14 giugno 1993), né alla legislazione nazionale di recepimento - il decreto leg.vo 19 dicembre 1991, n.406 - e né, infine, alla stessa legge n.109/1994.

Consegue - ad avviso della Corte - che esigenza di compiutezza nel referto alle Camere impone, innanzi tutto, la prospettazione e quindi la soluzione della questione preliminare sulla legittimità e sulla regolarità della gestione "de qua" (ex art.3, comma 4, prima parte, legge n.20/1994) cui, per quanto di ragione, segue la valutazione dei risultati (c dei possibili risultati della stessa gestione, come rappresentati nelle precedenti partizioni, prg.5.1 e prg.5.2), valutazione circa gli «effetti» che si determinano (o che si potranno determinare) a séguito dell'attività amministrativa svolta nel perseguire gli obiettivi stabiliti dalla legge (ex art.11, comma 1, legge n.415/1998 - cfr. prg.1.2, pgg.4/6) - in termini di economicità "di efficienza e di efficacia" (ex art.1, comma 1, legge n.415/1998) - "valutando «comparativamente» costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa" (ex art.3, comma 4, seconda parte, legge n.20/1994).

Precisa la Corte (per quanto presentemente interessa) che la legittimità e la regolarità della gestione in esame è verifica delle condizioni di ammissibilità, "ex lege", della proroga del termine - riferibile alla originaria "concessione di lavori pubblici" - nonché della misura della proroga stessa.

Pertanto, ai fini di chiarezza espositiva la materia in argomento viene ripartita in due punti: il primo (sub A) inerisce alla prospettazione della «questione preliminare», in breve, alla legittimità del procedimento revisionale delle convenzioni "de quibus"; il secondo (sub B), attiene alla valutazione degli effetti conseguenti ai due sistemi

revisionali, per quanto rappresentato nel prg.5.1 (sistema concluso nel mese di giugno 1998 - cfr. pgg.235/236) e nel successivo prg.5.2 (sistema concluso nel mese di aprile 1999 - cfr. pgg.248/249).

(A) Tanto premesso e considerato, ricorda la Corte che la direttiva del Consiglio 71/305/CEE, del 26 luglio 1971, che disciplinava le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici prevedeva, nelle stesse premesse (II e III "considerando"), nel coordinare le procedure nazionali, il dover "rispettare per quanto possibile le procedure e le prassi in vigore in ognuno degli Stati membri".

Disponeva quindi l'art.2 di detta direttiva che: "Nell'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici applicano le loro procedure nazionali adattate alle disposizioni della presente direttiva".

Nulla prevedeva in tema di "concessione di lavori pubblici" la menzionata legislazione comunitaria del 1971 sicché, nell'intera area della Comunità europea, la disciplina del settore era esclusivamente quella dettata da quella nazionale.

Al riguardo, occorre attendere la ripetuta direttiva 89/440/CEE, del 18 luglio 1989 (recante modificazioni alla menzionata direttiva 71/305/CEE), con cui si estende la disciplina della legislazione comunitaria anche alla materia delle concessioni affermando che, "tenuto conto della crescente importanza delle concessioni nel settore dei lavori pubblici e della loro natura specifica, è opportuno includere nella direttiva 71/305/CEE le regole di pubblicità in materia" (XI "considerando" delle premesse).

Da ciò, l'art.1 della stessa direttiva 89/440/CEE (nel sostituire l'art.1 della precedente 71/305/CEE) - chiarito che per «opera» s'intende "il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile che di per sé esplica una funzione economica o tecnica" - prevedeva, tra l'altro, che: "la «concessione di lavori pubblici» è un contratto che presenta

le stesse caratteristiche di quelle contemplate alla lettera a) (sugli «appalti di lavori pubblici»), ad eccezione del fatto che la controprestazione di lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo" (ex art.1, lett. d).

Il medesimo art.1, direttiva 89/440/CEE, inseriva poi alcuni articoli (nel testo della originaria direttiva 71/305/CEE), tra i quali l' "Articolo 1/ter", in cui si dettavano "le regole di pubblicità" inerenti al "contratto di concessione di lavori".

L'art.36 della successiva direttiva del Consiglio 93/37/CEE, del 14 giugno 1993 (attualmente in vigore), ha abrogato la originaria direttiva 71/305/CEE compiutamente ridisciplinando le disposizioni introdotte dalla direttiva 89/440/CEE (tacitamente abrogata). Va peraltro precisato - per quanto presentemente interessa - che nulla si è innovato in materia di "concessioni di lavori pubblici", circa il procedimento di affidamento di dette concessioni di costruzione e di gestione di opera pubblica con la nuova direttiva del 1993 che puntualmente ripete quella del 1989.

In particolare, non soltanto si ribadisce nell'art.1 che la "«concessione di lavori» è un contratto che presenta le stesse caratteristiche degli «appalti pubblici di lavori» (ad eccezione del fatto che nella concessione "la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo") ma altresì, nelle premesse della medesima direttiva 93/37/CEE, si riconferma che vanno rispettate "per quanto possibile le procedure e le prassi in vigore in ognuno degli Stati membri" (III "considerando", nelle premesse).

Tuttavia, il testo letterale della direttiva 93/37/CEE (similmente al testo della precedente 89/440/CEE) pur affermando che l'uno e l'altro contratto - di «appalti pubblici di lavori» e di «concessione di lavori pubblici» - presentano "le stesse caratteristiche" nulla prevede, a titolo di legittimazione della "procedura negoziata," per i "casi" verificabili nel

corso della gestione della «concessione di lavori».

Il riferimento è specifico all'art.7, paragrafo 3, della ripetuta direttiva 93/37/CEE (che puntualmente ribadisce il testo dell'art.5, paragrafo 3, della precedente 89/440/CEE) in cui, nel menzionato testo letterale, il legislatore comunitario non prevede (come per gli appalti di lavori pubblici) la procedura negoziata, anche per la concessione di lavori pubblici, "nei casi seguenti":

- "quando nessuna offerta o nessuna offerta appropriata è stata depositata in esito ad una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate. Una relazione deve essere presentata alla Commissione, su sua richiesta", (sub lett. a);

- "per i lavori complementari che non figurano nel progetto inizialmente aggiudicato né nel primo contratto concluso e che sono divenuti necessari, a séguito di una circostanza imprevista, all'esecuzione dell'opera quale è ivi descritta, a condizione che siano attribuiti all'imprenditore che esegue tale opera":

= "quando tali lavori non possono essere, tecnicamente o economicamente, separati dall'appalto principale senza gravi inconvenienti per le amministrazioni aggiudicatrici";

= "oppure quando tali lavori, quantunque separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento".

"Tuttavia, l'importo cumulato degli appalti aggiudicati per lavori complementari non deve superare il 50% dell'importo dell'appalto principale" (sub lett. d).

Il legislatore comunitario ha unicamente previsto il ricorso alla menzionata procedura negoziata (ex art.7, prg.3), qualora il concessionario dei lavori pubblici concluda appalti con terzi (per valore superiore a 5 milioni di ECU) per la esecuzione di detti lavori pubblici (ex art.3, prg.4, direttiva 93/37/CEE). il che è cosa ben diversa dal porre a carico, del medesimo concessionario, il valore di una nuova «opera» (quale

insieme di lavori di genio civile che di per sé esplica una funzione economica o tecnica - ex art.1. lett. c, dirett. cit.) qualificabile come lavoro complementare all'oggetto della concessione di costruzione e di gestione originariamente assentita. In breve, nuova «opera» quali lavori complementari, ossia interventi di adeguamento richiesti "da esigenze relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello del servizio" (ex art.14, legge n.531/1982).

Ed il valore dell' «opera», ossia dei lavori complementari all'oggetto della concessione autostradale, va recuperato (capitale ed interessi dell'investimento, nonché utile della gestione) dallo stesso concessionario come il "diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo" (ex art.1, lett. d, dirett. 89/440/CEE).

Il legislatore nazionale ha inteso porre rimedio, a tale carenza del testo letterale della norma comunitaria (la mancata previsione dei cennati casi di ricorso alla procedura negoziata, per il concessionario dei lavori pubblici), per quanto attiene al contenuto prevalente della stessa disposizione (ammissibilità del ricorso alla trattativa privata) coinvolgendo (con logica e coerente interpretazione) anche il medesimo concessionario, quale gestore della concessione di costruzione e di esercizio di opera pubblica (oltre che quale stazione appaltante dopo la novella recata all'art.19, comma 3, della legge n.109/1994 dalla legge ultima in materia di lavori pubblici, 18 novembre 1998, n.415).

Dispone, infatti, il decreto leg.vo 19 dicembre 1991, n.406 (di attuazione della cennata direttiva 89/440/CEE) che "ai fini del presente decreto si considerano concessioni di lavori pubblici i contratti aventi gli oggetti di cui al comma 1 caratterizzati dal fatto che «la controprestazione a favore dell'impresa o dell'ente concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo»" (ex art.4, comma 2).

Il successivo art.8 (in rubrica "Procedure di aggiudicazione") prevede, tra l'altro,

che le "concessioni di cui all'art.4, comma 2, sono attribuite con le procedure della licitazione privata «ovvero della trattativa privata, di cui all'art.9» (comma 3, ex art.8 cit.).

Detto art.9 (in rubrica "trattativa privata"), in merito ai riferiti casi della direttiva comunitaria dispone (al comma 2) che gli "appalti di lavori pubblici di cui all'art.1, comma 1, possono essere affidati a trattativa privata, senza pubblicazione preliminare di un bando di gara":

- "in mancanza di offerte o di un'offerta appropriata a séguito di pubblico incanto, licitazione privata o appalto/concorso, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate, presentando una relazione alla Commissione delle comunità europee, se richiesta" (sub lett. a);
- "per i lavori complementari, non figuranti nel progetto inizialmente aggiudicato né nel primo contratto concluso, che siano divenuti necessari, a séguito di circostanza imprevista, all'esecuzione dell'opera ivi descritta, «purché vengano attribuiti all'imprenditore che esegue tale opera» e sempreché non possano essere, tecnicamente o economicamente, distinti dall'appalto principale senza gravi inconvenienti per l'amministrazione oppure, quantunque separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento. L'importo degli appalti affidati per lavori complementari non può complessivamente superare il cinquanta per cento dell'importo dell'appalto principale" (sub lett. d).

Ciò posto, la proroga "ex se", - considera la Corte - quale ulteriore durata del periodo temporale, previsto nella concessione autostradale, originariamente assentita, è certamente ammissibile, anche per il diritto comunitario, per due ordini di considerazioni, tra loro coincidenti:

- la prima, attiene alla osservanza del riferito principio, enunciato dalle menzionate

direttive comunitarie, secondo il quale il coordinamento delle procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (e quindi delle concessioni di lavori pubblici) "deve rispettare per quanto possibile le procedure e le prassi in vigore in ognuno degli Stati membri".

In breve, l'interpretazione dell'art.11, comma 1, legge n.498/1992 - ai fini della rilevanza delle procedure e della prassi richiamata dalla legislazione comunitaria in termini di ammissibilità della proroga secondo l'ordinamento nazionale - va resa, detta interpretazione, richiamando l'art.5, legge 24 luglio 1961, n.729; l'art.5, legge 28 aprile 1971, n.287; l'art.4, legge 29 maggio 1989, n.205; nonché da ultimo le deliberazioni CIPE 21 settembre 1993 e 20 dicembre 1996;

- la seconda, è che "la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in un diritto accompagnato da un prezzo " (ex art.1, lett. d, dirett. 89/440/CEE; art.1, lett. d, dirett. 93/37/CEE).

Invero, secondo la normativa nazionale, il piano finanziario (che "costituisce il supporto all'inquadramento istituzionale della relazione tra l'ente concedente e la società concessionaria" - cfr. punto 1.1, delib. CIPE, 20 dicembre 1996) - quale parte integrante della convenzione (accessiva alla concessione) - contiene (detto piano finanziario) gli elementi per determinare i corrispettivi dovuti, in cambio della costruzione e della gestione della infrastruttura, sicché la mutazione di uno di detti elementi (tariffa di pedaggio per volumi di traffico e per durata della concessione), per cause sopravvenute, dopo assentita la originaria concessione, può legittimamente rendere ammissibile il riconoscimento della proroga, anche per il diritto comunitario (nel rispetto delle "procedure e della prassi in vigore" nello Stato italiano).

E ciò nella circostanza (prescindendo dal contributo dello Stato, inesistente ovvero non più adeguato) che - per evenienze sopravvenute, non imputabili al

concessionario (inflazione; diminuzione del livello di traffico; ecc.) - non si intenda intervenire sulla misura della tariffa di pedaggio, sicché la proroga rimane unica soluzione, legittimamente ammissibile, ai fini della dovuta remunerazione perseguibile "unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo" (ex art.1, lett. d. direttiva 93/37/CEE, cit.).

Pertanto, riconosciuta la ammissibilità della proroga della originaria concessione autostradale - anche secondo il diritto comunitario - occorre esaminare la legittimità della causa e la misura della durata della proroga stessa.

I. Circa la legittimità della causa della proroga - ulteriormente ravvisa la Corte - premesso che la situazione giuridica va accertata nel corso della vigenza della originaria concessione assentita (altrimenti, se scaduta, è a parlarsi di "rinnovo" il che esula dalla tipologia in esame, imponendo la relativa gara, secondo la procedura normativamente prevista), la medesima causa deve ricondursi alle menzionate evenienze sopravvenute, non imputabili - nel ripetere - al concessionario.

In dette evenienze sopravvenute, vanno ricondotti tutti quegli interventi (non previsti nel piano finanziario e quindi in convenzione) che direttamente si ricollegano alla infrastruttura autostradale, questa riconducibile nell'oggetto della stessa concessione, interventi da classificarsi nei lavori complementari, rendendo così ammissibile la proroga, in punto di fatto (nella qualificazione di «opera» complementare) ed in punto di diritto, secondo la previsione del combinato disposto degli articoli 8 (comma 3) e 9 (comma 2, lett. d) del decreto leg.vo n.406/1991 che dà attuazione alla riferita direttiva comunitaria (ex art.5, prg.3, lett. d - dirett. 89/440/CEE, disposizione ripetuta dall'art.7, prg.3, lett. d - dirett. 93/37/CEE).

In punto di fatto, per quanto inerisce alla revisione delle convenzioni in esame,

che disciplinano le concessioni autostradali previste dall'art.11 della legge n.498/1992, non può che rinviarsi alla legittima interpretazione ed applicazione degli articoli menzionati 5 e 14 della legge n.531/1982.

Ogni altro intervento infrastrutturale presuppone una nuova concessione.

II. Circa la legittimità della misura della proroga - ulteriormente ravvisa la Corte - questa non può certamente riconoscersi "in infinitum", in disparte cioè dalla legittimità delle cause che determinano la medesima proroga. E tale è la questione, pure letteralmente non risolta dal legislatore nazionale, verificatasi dopo il 19 luglio 1990, data di recepimento nel settore delle concessioni di lavori pubblici della legislazione comunitaria.

Criteri di ragionevolezza (nel quadro della interpretazione sistematica delle norme, non soccorrendo quella letterale, ex art.12, preleggi cod. civ.) inducono a considerare - quale parametro di riferimento - la non superabilità del valore del 50%, previsto per i lavori complementari a fronte dell'importo base dell'appalto principale (ex art.5, prg.3, lett. d - dirett. n.89/440/CEE ed art.9, comma 2, lett. d, - dec. leg.vo n 406/1991).

Non rinvenendo, pertanto, né nella legislazione comunitaria e né in quella nazionale altro riferimento in ordine al limite della misura "de qua", si ravvisa che la proroga della concessione non possa e non debba superare una durata superiore al 50% dell'intero periodo concessorio riconosciuto, con legge, o con atto formale legittimamente efficace, alla menzionata data del 19 luglio 1990.

Invero, nel rendere ragione dei menzionati criteri, la concessione di lavori pubblici essendo "un contratto che presenta le stesse caratteristiche di quelle contemplate" per la "esecuzione o congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori pubblici" (ex art.1, lett. a - d. dirett. 89/440/CEE e 93/37/CEE) ogni situazione giuridica, legittimamente

intervenuta, dopo l'approvazione della originaria concessione, si pone - tale nuova situazione giuridica - come "complementare" alla gestione della infrastruttura viaria in concessione. La controprestazione di questa "consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera" (quale servizio di pubblico generale interesse) di talché la proroga deve assicurare i "presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto (di concessione) e ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dall'amministrazione aggiudicatrice a detti presupposti o condizioni di base, nonché norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua necessaria revisione da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni, e in mancanza della predetta revisione il concessionario può recedere dalla concessione" (ex comma 2-bis, art.19, legge n.109/1994, come modif. dalla legge n.415 del 1998).

In breve, nella misura massima consentita della proroga (la durata non superiore al 50% di quella prevista al 19 luglio 1990) vanno ricomprese sia le situazioni giuridiche relative ai nuovi interventi (per lavori complementari) e sia quelli inerenti alla materia del contenzioso, come considerate nelle menzionate deliberazioni del CIPE del 21 settembre 1993; del 7 dicembre 1994; e del 20 dicembre 1996 (cfr. pgg.218/220).

Da quanto testé affermato, in merito alla inscindibile colleganza dei due riferiti principi (sub I e II), deriva - ad avviso della Corte - la corretta interpretazione, nel loro funzionale coordinamento del comma 2 e del successivo 2/bis (sopra cit.) dell'art.19, legge n.109/1994, come modificato dalla menzionata legge n.415/1998, disponendo il legislatore

- per quanto in esame - che:

- la "controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati" (ex comma 2);
- la "durata della concessione non può essere superiore a trenta anni" (ex comma 2/bis);
- nel ripetere, le mutazioni intervenute - per variazioni, normativamente previste - incidenti sull'equilibrio del piano finanziario, consentono nel ricomporre il medesimo equilibrio, il ricorrere alla "proroga del termine di scadenza delle concessioni" (ex comma 2/bis), proroga in cui va, comunque, determinata (nella ragionevole, o sistematica, interpretazione della legislazione comunitaria e nazionale di recepimento) la misura non superabile. Tanto, ribadisce la Corte, "nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori" (ex art.1, legge n.415/1998).

Per completezza, precisa ancora la Corte - in merito alla data di entrata in vigore, 19 luglio 1990, della cennata direttiva 89/440/CEE del 18 luglio 1990 (notificata agli Stati membri il 19 luglio successivo) - che la medesima data è conseguente, nella sua decorrenza dal 19 luglio 1990, alla disposizione dell'art.3 della direttiva stessa in cui prevedesi che gli Stati membri devono conformarsi alla medesima direttiva "al più tardi un anno dopo la data della sua notifica".

Ciò posto, affermata la vigenza nell'ordinamento nazionale del decreto leg.vo n.406/1991 dalla stessa giurisprudenza del controllo e consultiva (cfr. prg.5.1, pgg. 232/233), certamente da coordinare dall'emanando regolamento in materia di lavori pubblici con la medesima legge n.109/1994 (ex art.3, comma 4 - come modificato dalla ripetuta legge n.415/1998) - in particolare, per quanto inerisce alla vigenza del combinato disposto, circa la disciplina dei "lavori complementari", dei menzionati articoli 4 (comma 2), 8 (comma 3) e 9 (comma 2, lett. d), di detto dec. leg.vo n.406/1991 - si rende

necessaria la verifica delle condizioni di legittimità, circa l'affidamento della costruzione dell' "opera" viaria all'originario concessionario, secondo la legislazione comunitaria e nazionale.

Nell'essenziale - rileva la Corte - i principi innanzi affermati sono di indirizzo per la dovuta interpretazione ed applicazione del richiamato art.11, legge n.498/1992, con cui il legislatore dispone la revisione delle convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali, revisione da adottarsi in conformità delle norme di attuazione di cui alle cennate deliberazioni del CIPE che ricomprendono altresì - nello strumento remunerativo della proroga - "la realizzazione di programmi di investimento" (cfr. prg.5.1, pg.230).

Pertanto, l'art.11 cit. - innanzi tutto - va ricondotto nel quadro legislativo vigente dovendo richiamarsi la menzionata legge 28 aprile 1971, n.287 che - nel determinare una prima revisione delle convenzioni accessive alle concessioni già assentite (cfr. prg.5.1. pg.232) - sospese "il rilascio di concessioni per la costruzione di autostrade" a partire dall'entrata in vigore della medesima legge e "sino all'approvazione da parte del Parlamento del prossimo programma economico nazionale" (ex art.11).

La successiva legge 16 ottobre 1975, n.492 (di conversione del decreto/legge 13 agosto 1975, n.376, "concernente provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti le esportazioni, l'edilizia e le opere pubbliche") prevede - "fermo restando il disposto dell'art.11 della legge 28 aprile 1971, n.287" - la sospensione altresì della "costruzione di nuove autostrade o tratte autostradali e di trafori di cui non sia stato effettuato l'appalto. ancorché assentiti amministrativamente" (ex art.18/bis).

Ulteriormente, la ripetuta legge 12 agosto 1982, n.531 (istitutiva del piano decennale per la viabilità di grande comunicazione) stabilì che - ai fini della elaborazione di detto piano - "gli interventi e le relative scale di priorità" (anche in deroga alle menzionate disposizioni di cui agli articoli 11 della legge n.287/1971 e 18/bis della legge

n.492/1975) fossero individuati sulla base dei seguenti criteri generali:

- "1) completamento ed ammodernamento di itinerari di grande comunicazione";
- "2) realizzazione o ammodernamento di itinerari a servizio di infrastrutture portuali, aeroportuali, interportuali ed intermodali";
- "3) miglioramento di itinerari per i quali non esistono sufficiente viabilità o mezzi di trasporto alternativo" (ex art.2, comma secondo).

Nel relativo "PROGRAMMA STRALCIO" (di cui al titolo II della stessa legge) si prevede, specificamente, che:

- l'ANAS veniva autorizzata, "nel quadro di tutte le somme a sua disposizione, ad adeguare la viabilità di adduzione ai trafori alpini esistenti o già finanziati, ai valichi di confine e quella al servizio delle grandi aree metropolitane" (ex art.5, comma primo);
- la sospensione della costruzione di nuove autostrade, tratte autostradali e trafori (disposta dal menzionato art.18/bis, legge n.492/1975) "deve intendersi riferita ai soli lavori di primo impianto, con esclusione degli eventuali successivi interventi di adeguamento, tra i quali la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni viarie e di raccordi che sia richiesta da esigenze relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello di servizio" (ex art.14).

In tale assetto normativo si colloca, nel dicembre 1992, il dettato legislativo del medesimo art.11 della legge n.498/1992 su cui hanno inciso - osserva la Corte - nell'attuare il riordino dell'intero settore autostradale, le già descritte vicende, inerenti alla gestione dell'Azienda di Stato e richiamate nelle due Risoluzioni dell'VIII Commissione permanente della Camera dei deputati - n.8/0006 e n.7/00078 (rispettivamente del 1995 e del 1997)- ed a cui si ricollegano i due cennati accordi di programma (conclusi "in sanatoria") per gli anni 1996 e 1997 (cfr. prg.3.3.1, da pg.71 e sgg.).

Per quanto è dato rilevare nel precedente prg.5.1 - ed a séguito della ripetuta