

snaturerebbe il carattere essenzialmente corrispettivo della gestione.

E ciò, senza dire della manifesta sperequazione che in tal modo verrebbe a realizzarsi nei confronti dei concessionari privati, che -per contro- il legislatore pone su un piano di assoluta parità (cfr. art. 2, L. n. 729/61).

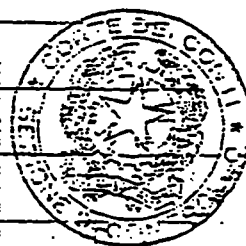
3.2 Va inoltre considerato che la proroga in questione - come già evidenziato dalle Sezioni riunite nel referto al Parlamento n. 2/93 (pag. 9) - non è automatica, in quanto il legislatore si è limitato ad indicare la durata minima (non inferiore a venti anni) e la massima (quella "prevista dalle norme vigenti"); per contro, né dalle premesse né dal dispositivo del decreto all'esame emerge in alcun modo l'intento dell'Amministrazione di avvalersi (quantificandola)

della proroga ex art. 14 della legge n. 359/92; anzi - come già evidenziato in precedenza - quest'ultima legge non è mai citata nel testo del provvedimento.

Se, infine, si tiene conto del fatto che l'art. 2, comma 87, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "collegata" alla finanziaria 1997 - nel deliberare il contributo dello Stato (20 miliardi annui per il periodo 1997-2016) alla concessionaria Società AUTOSTRADE S.p.A. per la realizzazione della cd. "variante di valico" - non ha ritenuto di disporre contestualmente alcuna va-

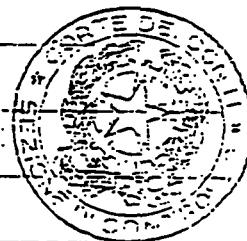
riazione della durata della vigente concessione e si considera altresì che un'apposita norma (art. 44, comma 15 - Atto Camera n. 2372) dello stesso disegno di legge "collegato" alla finanziaria, che prorogava di 20 anni la predetta concessione con la Società medesima, è stata stralciata dalla V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione), risulterà evidente l'incongruenza del piano finanziario allegato alla nuova convenzione rispetto alla univoca volontà espressa dal legislatore.

A quest'ultimo riguardo è da sottolineare che il testo della disposizione



stralciaata concedeva la proroga ventennale "al fine di assicurare le disponibilità che la Società AUTOSTRADE S.p.a. si impegna a destinare, in sede di proroga di convenzione ed in conformità al redigendo piano finanziario, per il potenziamento, il prolungamento e l'ammodernamento di infrastrutture autostradali".

Deve subito aggiungersi che -in piena coerenza con lo stralcio della predetta norma- il legislatore ha provveduto ad assicurare direttamente le disponibilità finanziarie di cui sopra, dapprima stanziando l'ulteriore somma di 300 miliardi nel triennio 1997-1999 con l'art. 19-bis della legge n.135/97 e successivamente -con l'art. 1, primo comma, della recentissima legge 2 ottobre 1997, n.345- elevando tale contributo a 100 miliardi annui per il periodo 1998-2017; tali risorse, tenuto conto dello stanziamento di 100 miliardi per il 1997, ammontano a 2.100 miliardi che, sommati all'originario finanziamento di 400 miliardi recato dalla legge n.662/96, danno un totale di 2.500 miliardi.



Concinsivamente è da dire che il piano finanziario allegato alla nuova convenzione con la Soc. AUTOSTRADE -che si sviluppa fino al 2038 "nel presupposto di acquisire i 20 anni stabiliti dalla legge n.359/92"- è basato su un presupposto erroneo che si pone in evidente contrasto con la normativa speciale che regola il settore autostradale e con le specifiche (e più recenti) leggi di finanziamento dei nuovi investimenti da realizzare in regime di concessione.

Tale conclusione, ovviamente, è assorbente rispetto alle ulteriori questioni concernenti le modalità di calcolo della proroga in questione ed il suo valore "incrementale" ovvero "perequativo".

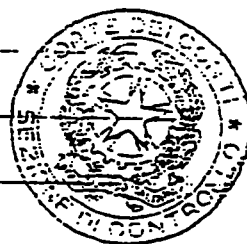
3.3 La ricostruzione del quadro normativo di settore, opportunamente estesa ai più recenti interventi legislativi, conferma altresì, in modo univoco, che nel comparto autostradale il legislatore non ha mai abbandonato il paradigma della concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche.

Anzi, può addirittura riscontrarsi maggior rigore nella definizione giuridica del rapporto, come ad esempio nell'art. 10, comma 6, della legge 24 dicembre 1993 n.537, che ha espressamente abrogato l'art. 6 della legge n.385/68 (come sostituito dall'art. 10 della legge n.531/82), il quale prevedeva che la Società AUTOSTRADE S.p.a. potesse avere come scopo sociale anche "il solo esercizio delle autostrade ad essa assegnate in concessione", ribadendo testualmente che "la costruzione e la gestione delle autostrade è l'oggetto sociale principale della Società AUTOSTRADE S.p.a."

Non meno significativo è il successivo comma 8 della stessa norma, il quale dispone che con il rimovo delle convenzioni revisionate in applicazione dell'art. 11 della legge n.498/92 -che è esattamente la fattispecie all'esame del Collegio- "si definisce la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade".

Nessun elemento testuale si rinviene, dunque, nella normativa vigente che autorizzi a ritenere -come sostiene l'Amministrazione- che l'aspetto gestionale abbia rilievo predominante mentre quello costruttivo avrebbe solo carattere strumentale e secondario.

Le differenze sostanziali tra "esercizio di un servizio" e "gestione di un bene" sono state individuate dalla dottrina nel fatto che nel primo caso prevale la prestazione resa all'utente, mentre nel secondo l'oggetto del rapporto è la costruzione di un'opera (o di una pluralità di opere) che consenta una



redditività economica anche attraverso l'utilizzazione da parte di terzi.

Secondo il Piacentini ("La concessione di opere pubbliche alla luce delle nuove esigenze del settore" - in Riv. Trim. Appalti 2-3-4/1993, pag. 526 e segg.) "l'esempio (che può essere definito paradigmatico) di una simile situazione è dato dalle autostrade": più che dall'intento di assicurare un servizio alla collettività, già garantito dalla viabilità ordinaria, "nel caso delle autostrade il ricorso al sistema della concessione è nato da esigenze di finanziamento, dato il costo dell'opera e la suscettibilità di gestione da parte di soggetti diversi dell'amministrazione".

Il concomitante interesse dello Stato ad influenzare il livello dei prezzi (tariffe) per l'utilizzazione delle opere nel più ampio quadro degli obiettivi di finanza pubblica non trasforma la gestione in un servizio: per altro verso, l'erogazione di contributi pluriennali da parte dello Stato medesimo per la costruzione delle opere serve a ridurre correlativamente la quota degli oneri posti a carico del concessionario, che provvederà a coprirli mediante le risorse acquisibili dalla gestione (pedaggi).

È significativo, al riguardo, sottolineare che per espressa previsione normativa (legge 27 gennaio 1963, n. 34) gli enti e le società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade possono, previa autorizzazione dell'A.N.A.S., "costituire ipoteca o vincoli reali sull'autostrada e relative pertinenze ed impianti a garanzia dei finanziamenti ... e per un periodo non eccedente la durata della concessione".

Tale facoltà, originariamente riferita ai rapporti concessori *ex lege* n. 463/55, è stata successivamente estesa ai concessionari autostradali di cui alla più volte citata legge n. 729/61, dall'art. 2 della legge 4 novembre 1963,



Red

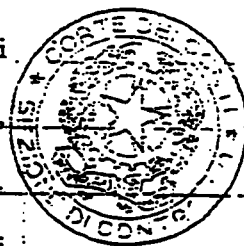
n. 1464.

4. Il corollario delle affermazioni che precedono è la piena applicabilità alle concessioni di costruzione e gestione di autostrade della disciplina comunitaria di cui alla Direttiva 89/440/CE, recepita nel nostro ordinamento dal D.L.vo 19 dicembre 1991 n. 406, nonché delle norme previste in materia dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 come modificata dalla legge 2 giugno 1995, n. 216 e successive integrazioni.

In tale prospettiva la Sezione prende atto che l'Amministrazione - disconoscendo la tesi espressa dall'Avvocatura dello Stato, che tendeva a definire promiscuamente sia le "opere di completamento" che le "opere di adeguamento" come interventi accessori rispetto alla convenzione originaria, per ciò stesso eseguibili da parte dello stesso concessionario in forza dell'art. 14 della legge n. 551/82 - riconosce che la realizzazione della cd. "variante di valico" nel tratto appenninico dell'autostrada Al costituisce una nuova opera, la cui realizzazione è stata peraltro autorizzata dalle leggi di finanziamento (legge n. 662/96 e legge n. 135/97), implicitamente derogando alla sospensione della costruzione di nuove tratte autostradali disposta dall'art. 18-bis della legge n. 492/75.

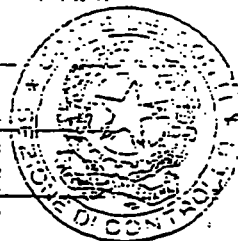
Si tratta, del resto, di un dato inconfutabile perché lo stanziamento dei fondi di cui all'art. 2, comma 87, della citata legge n. 662/96 è testualmente disposto "per consentire l'avvio del nuovo tratto Agnò-Canova dell'autostrada Firenze-Bologna"; la realizzazione di tale intervento risulta, altresì, inserita nella relazione illustrativa del piano finanziario allegato alla convenzione in esame al punto 4, intitolato "Nuove opere".

Nel caso di specie, tuttavia, non può non rilevarsi la mancata pubblica-



zione di un bando di gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione del nuovo tratto autostradale, da aggiudicarsi mediante licitazione privata con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 20, comma 2 e art. 21, comma 2 -lett. b della legge n. 109/94 come modificata dalla legge n. 216/95), dovendosi disapplicare il ripetto art. 2, comma 87, della legge n. 662/96 nella parte in cui individua nella Soc. AUTOSTRADE S.p.a. la concessionaria incaricata della realizzazione dell'opera.

Tale soluzione è perfettamente in linea con l'ordinamento vigente e trova ulteriore conferma nel "regolamento per la semplificazione del procedimento di concessione per la costruzione e esercizio di autostrade e procedimenti connessi" adottato, previo parere del Consiglio di Stato, con D.P.R. 2 maggio 1994 su proposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 537/93.



Def.

Detto regolamento -peraltro non divenuto operante per effetto di un rinvio istruttorio della Corte dei conti, che eccepire il venir meno della potestà regolamentare del Governo in seguito alla trasformazione dell'A.N.A.S. in ente pubblico economico- citava espressamente nelle premesse la legge n. 109/94 (legge-quadro sui lavori pubblici) e prevedeva all'art. 3 una serie di interventi preordinati alla procedura di affidamento delle concessioni di costruzione e esercizio di autostrade, specificando -tra l'altro- che "in caso di ampliamenti, prolungamenti o completamenti delle tratte autostradali, la concessione può essere modificata solo a seguito dell'approvazione dei progetti definitivi".

Il che dimostra la correttezza delle tesi dianzi illustrate e la loro piena

aderenza alla legislazione vigente.

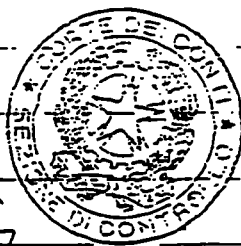
Alla luce delle considerazioni che precedono il provvedimento che approva la nuova convenzione con la Società AUTOSTRADE S.p.a. in data 4 agosto 1997 e l'allegato piano finanziario non può ritenersi conforme a legge.

P.Q.M.

La Sezione del controllo - I Collegio ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto n.314 del 4 agosto 1997, adottato dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro del tesoro.

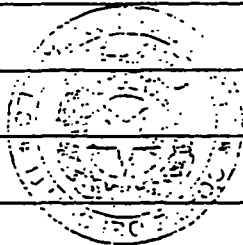
IL RELATORE

De Francisci



IL PRESIDENTE

Glorbone



Depositata in Segreteria il **6 NOV 1997**

IL DIRIGENTE SUPERIORE
DIRETTORE DELLA SEGRETARIA

Ant.

SEZIONE DEL CONTROLLO

Per Copia Conferma all'originale

Direttore della Segreteria

Ant.

N. 20/E/98



ALLEG. 11.1

Corte dei Conti

a

SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 17 febbraio 1998

Visto il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n. 314, in data 4 agosto 1997 menzionato in oggetto;

OGGETTO: Richiesta di registrazione - ai sensi dell'art. 25, secondo comma, del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 2, comma 3, lett. n), della legge 23 agosto 1988, n. 400 - del decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n. 314 del 4 agosto 1997, recante approvazione della nuova convenzione tra l'ANAS e la società "Autostrade S.p.A.".

Vista la convenzione, rep. n. 230 del 4 agosto 1997 - approvata con il cennato decreto n. 314/1997 - e stipulata tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS), in qualità di Ente concedente, e la concessionaria società "AUTOSTRADE S.p.A.", per la revisione della convenzione conclusa il 18 settembre 1968, rep. n. 9297, e successivi atti aggiuntivi disciplinanti la concessione alla stessa Società della costruzione e dell'esercizio della rete autostradale assentita ai sensi delle leggi 24 luglio 1961, n. 729 e 28 marzo 1968, n. 385;

Vista la deliberazione della Sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato, n. 136 con la quale, nell'adunanza del 27 ottobre 1997, è stato ricusato il visto e la conseguente registrazione del ripenuto decreto;

Visto l'estratto del processo verbale della riunione del Consiglio dei ministri, in data 16 gennaio 1996, dal quale si rileva che, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, il medesimo Consiglio - ai sensi dell'art. 25, secondo comma, del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 nonché dell'art. 2, comma 3, lettera n), della legge 23 agosto 1988, n. 400 - ha risolto che il richiamato decreto debba aver corso;

Vista la nota n. 342/98, in data 30 gennaio 1998, con la quale il Ministro dei lavori pubblici ha trasmesso al Presidente della Corte dei conti la predetta risoluzione del Consiglio dei ministri richiedendo il riesame del provvedimento da parte delle Sezioni riunite, nota a cui è unita la relazione dell'Ufficio studi e legislazione del medesimo Ministero che riassume le motivazioni che, ad avviso della stessa Amministrazione, rendono ragione della affermata legittimità del decreto "de quo", che approva la menzionata proroga ventennale della concessione, sino all'anno 2038, a favore della società "AUTOSTRADE S.p.A.";

Vista l'ordinanza n. 677, in data 6 febbraio 1998, del Presidente della Corte stessa con cui sono state convocate le Sezioni riunite per l'adunanza odierna, per deliberare sulla riferita richiesta di riesame, ed è stato altresì nominato quale relatore il presidente di sezione dott. Mario POLIFRONI;

Vista la successiva convenzione, stipulata il 15 gennaio 1998, tra l'Ente nazionale per le strade - ANAS - e la società "AUTOSTRADE S.p.A." quale "atto aggiuntivo, modificativo ed integrativo" della cennata convenzione, rep. n. 230, conclusa il 4 agosto 1997;

Visto il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, n. 30/DICOTER/Segr., in data 9 febbraio 1998, con cui si approva la menzionata convenzione aggiuntiva, stipulata il 15 gennaio 1998;

Vista la nota n. 106/E, in data 9 febbraio 1998, della Segreteria delle Sezioni riunite con cui la predetta ordinanza n. 677/1998 è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Ufficio segreteria), al Ministro dei lavori pubblici (Gabinetto), alla Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER), dello stesso Ministero, al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (Gabinetto) ed all'Amministratore dell'Ente nazionale per le strade - ANAS;

Vista la nota n. 4420, in data 16 febbraio 1998, prodotta dal medesimo Amministratore dell'Ente nazionale per le strade;

Uditi il relatore, presidente di sezione dott. Mario POLIFRONI, i rappresentanti sia dell'Amministrazione dei lavori pubblici, avv. Marco CORSINI, Capo dell'Ufficio legislativo, e sia dell'Ente nazionale per le strade, dott. Giuseppe D'ANGIOLINO, Amministratore dell'ANAS, non comparsi i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

Ritenuto in

FATTO

Con deliberazione della Sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato (I Collegio) n.136 - di cui in epigrafe - deliberazione resa nell'adunanza del 27 ottobre 1997, veniva ricusato il visto e la conseguente registrazione del decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n.314 in data 4 agosto 1997, decreto inerente all'approvazione della nuova convenzione (rep. n.230), stipulata in pari data, tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS) e la Società "AUTOSTRADE S.p.A.", ed in cui si dispone una proroga ventennale della concessione in corso (scadente il 2018) sino al 31 dicembre 2038.

In detta pronuncia, la Sezione ha distintamente affermato - dall'esame della legislazione vigente che disciplina il settore delle concessioni di costruzione e di gestione delle autostrade - che:

1. la disposizione di cui all'art.14 del D.L. 11 luglio 1992, n.333 convertito, con modificazioni, il legge 8 agosto 1992, n.359 - peraltro menzionata nel solo piano finanziario e non anche nel richiamato decreto interministeriale n.314/1997 - disposizione che prevede una proroga generalizzata «a piè di lista» "per tutte le concessioni in corso alla data dell'11 luglio 1992 di pertinenza di società a partecipazione statale, risulta intrinsecamente inapplicabile allo speciale comparto delle concessioni autostradali";
2. la previsione della proroga ventennale, in conformità del cennato art.14, della legge n.359/1992, "è basato su un presupposto erroneo che si pone in evidente contrasto con la normativa speciale che regola il settore autostradale e con le specifiche leggi di finanziamento dei nuovi investimenti da realizzare in regime di concessione";
3. è applicabile alle società concessionarie di costruzione e di gestione delle autostrade sia la disciplina comunitaria di cui alla direttiva 89/440/CEE, del 18 luglio 1989, recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto leg.vo 19 dicembre 1991, n.406 e sia quella introdotta con la legge in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n.109, come successivamente modificata dalla legge 2 giugno 1995, n.216.

Ciò posto, il Ministro dei lavori pubblici, ai sensi dell'art.25, comma primo, del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n.1214, con sua relazione (prot. n.136/98/SP) in data 15 gennaio 1998, in indirizzo al Presidente del Consiglio dei ministri, ha richiesto di sottoporre alla valutazione del Consiglio stesso la necessità di riesame da parte della Corte dei conti, a Sezioni riunite, del medesimo decreto interministeriale n.314/1997, non condividendo - il Ministro proponente - le riferite osservazioni della Sezione del controllo nel profilo giuridico e le cui argomentazioni "non sembrano tenere in adeguato conto la grandissima rilevanza del pubblico interesse, connesso al provvedimento e ad altri numerosi provvedimenti riguardanti i rapporti tra l'ANAS e le altre concessionarie autostradali di prossima emanazione, ispirati all'identica esigenza di privatizzazione, obiettivo primario della politica economica del Governo".

Il Consiglio dei Ministri, nella riunione del successivo 16 gennaio 1998 - ai sensi del secondo comma del menzionato art.25, T.U. n.1214/1934 nonché dell'art.2, comma 3, lett. n). della legge 23 agosto 1988, n.400 - accoglieva la proposta del Ministro dei lavori pubblici risolvendo che il decreto "de quo", in data 4 agosto 1997, "recante approvazione della nuova convenzione tra l'ANAS e la Società AUTOSTRADE S.p.A.", doveva aver corso.

Seguiva la richiesta (prot. n.342/98), in data 30 gennaio 1998, del Ministro dei lavori pubblici (con unita la relazione dell'Ufficio studi e legislazione del medesimo Ministero che ribadisce l'avviso dell'Amministrazione circa la legittimità dello stesso provvedimento interministeriale, che approva la menzionata proroga ventennale della concessione, sino al 2038, a favore di detta Società "AUTOSTRADE S.p.A."), richiesta in indirizzo al Presidente della Corte dei conti, circa il riesame del ripetuto decreto n.314/1997 da parte delle Sezioni riunite, le quali - con ordinanza presidenziale n.677, in data 6 febbraio 1998 - venivano convocate (per le richiamate funzioni di cui all'art.25 del T.U. approvato con regio decreto n.1214/1934) per l'adunanza odierna, 17 febbraio 1998.

Successivamente, veniva trasmesso al Presidente della Corte dei conti dall'Amministrazione dei lavori pubblici (il tutto come annotato in epigrafe) per l'esame congiunto da parte delle Sezioni riunite - con il decreto interministeriale n.314/1997 - il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, n.30/DICOTER/Segr., in data 9 febbraio 1998, con cui si approva la "convenzione aggiuntiva", stipulata il 15 gennaio 1998, tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS) e la società "AUTOSTRADE S.p.A.", quale "atto aggiuntivo, modificativo ed

integrativo" della cennata convenzione, rep. n.230, stipulata nella predetta data del 4 agosto 1997, per la revisione della convenzione conclusa il 18 settembre 1968, rep. n.9297 (e relativi atti aggiuntivi, disciplinanti la concessione alla stessa Società della costruzione e dell'esercizio della rete autostradale, assentita ai sensi delle leggi 24 luglio 1961, n.729 e 28 marzo 1968, n.385).

Con la menzionata convenzione aggiuntiva, del 15 gennaio u.s., e con il conseguente decreto interministeriale di approvazione, in data 9 febbraio 1998, si è inteso aderire alle osservazioni formulate dalla Delegazione della Corte dei conti (con rilievo istruttorio n.46, del 27 agosto 1997) relativamente a quanto previsto e disposto negli articoli 2 e 26 della ripetuta convenzione, rep. n.230, del 1997.

Al riguardo, nella stessa deliberazione n.136/1997, innanzi menzionata, si è rilevato - in ordine all' "oggetto" della convenzione (ex art.2) - una formulazione troppo generica e sintetica degli interventi "posti a carico del concessionario tra i quali il primo tratto Aglio - La Quercia della c.d. «variante di valico» nel tratto appenninico dell'Autostrada A1 tra Firenze e Bologna" (cfr.pg.7).

Circa il successivo art.26 (ultimo comma) della medesima convenzione, si è posta pure in evidenza la carente previsione normativa, in merito all'aggiornamento del piano finanziario (cfr. pg.8, delib. cit.), aggiornamento unicamente riconducibile alla sola evenienza del "venimento della effettiva disponibilità" dei contributi dello Stato (previsti nei commi precedenti) sicché non veniva contemplata l'ipotesi opposta dell'aumento dei contributi stessi (rilievo istrutt., n.46, cit. - pg.11).

Nella odierna adunanza il rappresentante dell'Amministrazione dei lavori pubblici ha ulteriormente ribadito, in punto di diritto, le argomentazioni scritte, ampiamente svolte (sia nelle deduzioni, in data 18 settembre 1997, al menzionato rilievo istruttorio e sia nella relazione unita alla cennata richiesta, in data 30 gennaio 1998, del Ministro dei lavori pubblici, di riesame da parte delle Sezioni riunite del decreto n.314/1997) concludendo sulla prosperità legittimità della concessa proroga ventennale della concessione "de qua", sino al 2038 (e conseguentemente sulla legittimità del provvedimento interministeriale di approvazione), dandosi poi carico l'Amministratore dell'ANAS di illustrare la propria nota (di cui in epigrafe) - depositata il di precedente, 16 febbraio u.s., della presente adunanza - in merito agli oneri derivanti sia dalla definizione del contenzioso con la stessa Società e sia ai costi e relative problematiche inerenti alla c.d. "variante di valico".

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente, le Sezioni riaffermano il proprio indirizzo giurisprudenziale secondo il quale - a seguito della richiesta del Governo - prima di dar corso all'eventuale registrazione ed apposizione del visto con riserva sono chiamate a valutare se sia o meno fondata la causa del rifiuto di visto pronunciato dalla Sezione del controllo e che, in tale prospettazione, devono procedere al riesame della deliberazione, n.136 del 27 ottobre 1997, in fatto menzionata, nel verificare i profili di legittimità contestati, dedotti e definiti (cfr., da ultimo, SS.RR., nn.94/E ed 11/E del 1997).

Per quanto in narrativa, nel quadro dei cennati profili sono chiamate poi le Sezioni riunite a pronunciarsi - oltre che sulla legittimità della convenzione, rep. 230, del 4 agosto 1997, stipulata tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS) e la società "AUTOSTRADE S.p.A." e del relativo decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n.314 in pari data, di approvazione della convenzione stessa, oggetto di esame della riferita deliberazione n.136/1997 - anche sulla conformità a legge sia della "convenzione aggiuntiva", conclusa tra le medesime parti, il 15 gennaio 1998, e sia del relativo decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, n.30/DICOTER/Segr., in data 9 febbraio 1998, di approvazione di detta convenzione. E' questa "atto aggiuntivo, modificativo ed integrativo" della prima - in ottemperanza alle medesime osservazioni richiamate nella deliberazione della Sezione del controllo, in riesame (cfr. pgg.7 e 8) - atto di integrazione dell'art.2, della ripetuta convenzione del 4 agosto 1997, con una dettagliata specificazione degli interventi per i lavori e per le opere nuove previsti nel piano finanziario, ed altresì, per quanto disposto nel successivo art.26, in merito al verificarsi delle condizioni di aggiornamento dello stesso piano finanziario, nelle ipotesi sia "del venir meno dei contributi statali" e sia di un "incremento dei predetti contributi".

Pertanto, l'una e l'altra convenzione (del 4 agosto 1997 e del 15 gennaio 1998) ed i rispettivi decreti di approvazione (n.314, del 4 agosto 1997 e n.30/DICOTER/Segr., del 9 febbraio 1998) costituiscono - per connessione - un "unicum" sicché la pronuncia da rendere dalle Sezioni riunite sulla legittimità della convenzione e del decreto di approvazione della medesima, atti relativi all'anno 1997, involge, tale pronuncia, pure la legittimità della "convenzione aggiuntiva" e del conseguente decreto di approvazione, atti questi riferibili all'anno 1998.

2. Ciò posto, l'esame di tutti gli atti che hanno preceduto e seguito la deliberazione n.136/1997, il riesame della deliberazione stessa, e specificamente le motivazioni dei richiesti pareri e la lettura dei medesimi, resi dall'Avvocatura generale dello Stato ed in particolare dal Consiglio di Stato, non consentono alle Sezioni riunite di rinvenire la conformità a legge della proroga ventennale - sino al 31 dicembre 2038 - della concessione amministrativa di costruzione e di gestione di autostrade, già assentita alla società "AUTOSTRADE S.p.A." e successivamente prorogata con scadenza, ai sensi dell'art.13 della legge 12 agosto 1982, n.531, nell'anno 2018.

L'art.14 del decreto legge 11 luglio 1992, n.333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n.359 non consente la interpretazione e la conseguente applicazione, come intese dall'Amministrazione dei lavori pubblici, ai fini della menzionata proroga generalizzata - "comunque non inferiore a venti anni" - a favore della medesima Società.

Vanno così dichiarati non conformi a legge sia la convenzione, rep. n.230 del 4 agosto 1997 - conclusa tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS) e la società "AUTOSTRADE S.p.A." - e sia il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n.314 in pari data, con cui si approva la medesima convenzione, atti non conformi a legge in distinti profili, di seguito rappresentati.

Innanzitutto - e ciò "in thesi" generale - le Sezioni riunite richiamano e confermano quanto osservato e precisato nella deliberazione n.2/REF/93, resa in data 28 maggio 1993, nel loro referto al Parlamento, sul tema "Le società a partecipazione statale: tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali con le Amministrazioni dello Stato", i cui principi espressi sono determinanti, nel quadro della loro coerente lettura, ai fini della pronuncia da rendere.

Affermano le Sezioni riunite - circa "la disciplina della concorrenza e le «privatizzazioni»" (prg.1) - che il principio della parità fra imprese private e imprese pubbliche (o in mano pubblica), "posto dal trattato CEE (artt.90, 92 e 222) e confermato dall'art.8 della legge 10 ottobre 1990, n.287, sulla tutela della concorrenza e del mercato, opera certamente nei confronti delle imprese societarie che nascono dalle privatizzazioni". Ed il riferito principio, per quanto di seguito precisato, diviene chiave di lettura dell'art.11 della legge 23 dicembre 1992, n.498 inerente alla "revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le concessioni autostradali" ed in cui va ricondotta la revisione della convenzione con la stessa società "AUTOSTRADE S.p.A."

98-1-1000

Precisano ancora le Sezioni riunite, nella medesima deliberazione n.2/REF/1993, che il rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamento interno, "così come definito dalla Corte costituzionale, consente di ritenere inoperante una norma generale"- come l'art.14 della legge n.359/1992 - nelle ipotesi in cui "il particolare regime di esclusiva o di privilegio in precedenza legato agli enti economici sia in contrasto con le regole comunitarie e con gli strumenti normativi interni che ad essi si adeguano".

E' nel certo, prosegue la stessa deliberazione, che "nessuna particolare condizione di privilegio o di esclusiva può essere considerata operante «in materia di lavori pubblici» e di pubbliche forniture e né - «a partire dal luglio 1993» (termine di scadenza per il recepimento della direttiva comunitaria 92/50) - «in materia di convenzioni ed appalti di servizi» di talché è nell'evidenza che "la necessità di atti di proroga, estensione o rinnovo delle concessioni menzionate dall'art.14 della legge n.359/92", per la sua "ampiezza e genericità non può certamente implicare il rinnovo «ope legis» dei rapporti concessori".

Tuttavia, rilevano le Sezioni riunite (nelle "Considerazioni conclusive", prg.11) in una compiuta visualità delle problematiche che possono riconnettersi alla "proroga posta dall'art.14 della legge n.359 del 1992" che tale disposizione "esige una puntuale verifica, nei casi concreti, della conformità delle concessioni, convenzioni e contratti «all'ordinamento comunitario ed interno»".

I riferiti principi pongono il quadro di sintesi - in ordine proprio ai «casi concreti» circa i rilievi, in distinti profili, che non consentono la proroga ventennale della concessione amministrativa, di costruzione e di gestione di autostrade, ai sensi dell'art.14 della legge n.359/1992, considerata la situazione giuridica della vigente concessione amministrativa - con scadenza nell'anno 2018 (ex art.13, legge n.531/1982) - intestata alla società "AUTOSTRADE S.p.A.". 

3. Osservano le Sezioni riunite - in ragione della menzionata e dovuta "puntuale verifica" del caso concreto, inerente alla concessione "de qua", prorogata sino all'anno 2018 dal ripetuto art.13 della legge n.531/1982 - che tale estensione temporale del periodo concessorio preclude, "ex se", secondo i principi che presiedono alla corretta interpretazione delle leggi nell'ordinamento interno (ex articoli 12 e 14, preleggi cod. civ.) l'applicazione dell'art.14 della legge 359/1992.

Il testo letterale dell'art.14 della legge n.359/1992 (e la sua interpretazione sistematica, come di seguito considerato, cfr. pg.4), nel quadro della legislazione nazionale vigente, esclude

che tale disposizione vada applicata alla Società in esame, la cui attuale situazione concessoria ha una "durata massima prevista dalle norme vigenti" (ex art. 13, legge n. 531/1982), "comunque non inferiore a venti anni, con decorrenza dalla data di entrata in vigore del presente decreto" (dall'11 luglio 1992, entrata in vigore del decreto-legge n. 333/1992, ex art. 21 convertito in legge n. 359/1992).

Pertanto, seguendo il testo letterale che il legislatore del 1992 intese adottare, la durata delle concessioni richiamate nel comma 3 dell'art. 14 cit. - concessioni in cui si sono riversate le attività svolte dagli Enti di gestione (IRI, ENI, INA ed ENEL, trasformati dalla stessa legge n. 359/1992 in società per azioni, ex art. 15) ed altresì dalle società dai medesimi Enti controllate - si doveva protrarre, tale durata, in quella "massima prevista dalle norme (allora) vigenti" e, qualora la medesima durata (a far tempo dall'11 luglio 1992) non avesse raggiunto l'anno 2012 (durata "comunque non inferiore a venti anni"), il periodo residuale doveva attribuirsi "ex lege".

Il legislatore nazionale intese ancora precisare, nel successivo comma 4, dell'art. 14 "de quo" - seguendo un principio di ragionevolezza, che si coniuga con la uniformità di indirizzo gestionale, e nel precludere altresì disparità di trattamento - che "le concessioni di attività in favore dei soggetti di cui al comma 1, che siano già in vigore (tale la situazione giuridica della società "AUTOSTRADE S.p.A.") sono prorogate per la stessa durata prevista dal comma 3".

E' conseguente, nelle ipotesi previste dal comma 4 cit., che la proroga - "ex lege" delle concessioni in precedenza già assentite andava attribuita nella misura necessaria (a decorrere dall'11 luglio 1992, data di entrata in vigore del ripetuto decreto-legge n. 333/1992) secondo il cennato principio di uniformità con la disposizione del comma precedente (per un periodo "comunque non inferiore a venti anni") così da raggiungere l'anno 2012, qualora le norme allora vigenti, alla riferita data, non avessero consentito il protrarsi delle concessioni sino al predetto anno.

E' nel certo che la disposizione relativa alla durata minima delle concessioni "de quibus" - durata "comunque non inferiore ai venti anni", con decorrenza dalla menzionata data dell'11 luglio 1992 (ex comma 3, art. 14 cit.) - è legge che fa "eccezione alle regole generali" sulle concessioni amministrative (in particolare, a quelle relative al settore delle concessioni di costruzioni e di esercizio di autostrade) sicché "non si applica oltre i casi ed i tempi in essa considerati" (ex art. 14, preleggi cod. civ.).

Il protrarsi della concessione amministrativa, di costruzione e di esercizio di autostrade, intestata alla società "AUTOSTRADE S.p.A." sino al 2018 (ex art. 13, legge