

n.531/1982) - situazione giuridica esistente alla data di entrata in vigore dell'art.14 della legge 359/1992 - rende questa disposizione non applicabile alla medesima Società.

Tale è l'interpretazione desumibile - ad avviso delle Sezioni riunite - dalla lettura del testo della ripetuta legge (e secondo l'intenzione del legislatore, con la motivazione innanzi enunciata, ex art.12, preleggi cod. civ.), in particolare del comma 4, in coerenza con il precedente comma 3. dell'art.14 cit.

Per completezza, tuttavia, ravvisano le Sezioni riunite dover precisare - in disparte dal caso concreto esaminato, relativo alla società concessionaria "AUTOSTRADE S.p.A." - che il problema sulla compatibilità tra il diritto interno e la legislazione comunitaria (e qualora in contrasto con questa la disapplicazione del diritto interno, cfr. prg.2) può porsi qualora le "amministrazioni competenti" intendano avvalersi - verificate le condizioni di cui ai commi 3 e 4 cit. - della misura temporale normativamente prevista di durata delle concessioni, "comunque non inferiore a venti anni".

Il delineato profilo è stato pur richiamato dalle Sezioni riunite nelle loro cennate "considerazioni conclusive" (prg.11), svolte nella menzionata deliberazione n.2/REF/93, osservando che ulteriori e complessi problemi potrebbero nascere "circa la sopravvivenza di rapporti pregressi e tuttora in corso, facenti capo a società a partecipazione statale interessate dal processo di privatizzazione degli Enti di gestione, di cui al D.L. n.333 del 1992 convertito dalla legge 8 agosto 1992, n.359".

Al riguardo, le Sezioni riunite richiamano - come in narrativa riferito - quanto dallo stesso Ministro dei lavori pubblici rappresentato, nella sua relazione (prot. n.136/98/SP), in data 15 gennaio 1998, al Presidente del Consiglio dei ministri, nel richiedere la deliberazione del Consiglio stesso ai fini del presente riesame della deliberazione n.136/1997 della Sezione del controllo, circa l'esistenza di altre convenzioni da sottoporre a revisione e quindi di "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" (e ciò in disparte dalle considerazioni svolte nel successivo prg.4).

In tale prospettiva - ed in via di principio, prospettiva involgente tutto il comparto della pubblica amministrazione, per quanto innanzi rappresentato (cfr. prg.2) - vanno confermate le considerazioni e le precisazioni espresse dalla Sezione del controllo, nella deliberazione in esame, circa l'applicabilità, nell'assentire nuove concessioni amministrative di

costruzione e di gestione in materia di opere e di lavori pubblici, sia della 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 (anche per effetto della direttiva 93/37/CEE, del 14 giugno 1993) con la legge in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n.109, come successivamente modificata dalla legge 2 giugno 1995, n.216.

L'esame esegetico svolto del testo letterale dell'art.14 della legge n.359/1992 e le conclusioni a cui questo Collegio è pervenuto, sulla non applicabilità al caso concreto della situazione giuridica della società "AUTOSTRADE S.p.A.", della medesima disposizione (influenza sulla legittimità della proroga ventennale della concessione, come prevista in sede di revisione della preesistente convenzione) diviene, detto esame esegetico, preliminare - ma altresì essenziale - a quello della interpretazione sistematica dello stesso art.14 nel porre in rilievo due componenti di lettura di detta norma: la prima inerente al profilo economico del rapporto di interconnessione tra piano finanziario e proroga della concessione; la seconda al profilo della logica delle argomentazioni, fatte proprie dall'Amministrazione dei lavori pubblici, anche in questa sede - ai fini dell'asserita legittimità della proroga ventennale della concessione "de qua" - argomentazioni non coerenti con la legislazione vigente che disciplina i rapporti tra concedente e concessionario, nel settore delle concessioni di costruzione e di esercizio di autostrade.

Pertanto, l'interpretazione sistematica dell'art.14 cit. si rende altresì necessaria proprio dal non condividere le ripetute argomentazioni della medesima Amministrazione, interpretazione sistematica che - nel richiamare, in punto di diritto, le considerazioni svolte dalla Sezione del controllo (per quanto qui rileva, nei paragrafi 2 e 3) - s'impone, ad avviso della Sezione riunita con le precisazioni che seguono, in ragione pure di chiarezza nella disciplina dei successivi rapporti (da definire in conformità della legislazione vigente) circa la revisione delle altre e numerose convenzioni, da concludere tra l'ANAS e le società concessionarie di costruzione e di esercizio di autostrade, come riferito dallo stesso Ministro dei lavori pubblici.

L'art.14 va così ricondotto nel coordinamento degli interventi previsti nel sistema delineato dalla medesima legge 8 agosto 1992, n.359 (di conversione con modificazioni del cennato decreto-legge 11 luglio 1992, n.333) in cui il legislatore detta le "misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica" ed in cui vanno richiamati, per quanto presentemente interessa, il Capo II (in materia di imposte e tasse) ed il Capo III (art.14 e sgg.), questo relativo

al cennato procedimento sia di trasformazione e di riassetto dei menzionati Enti di gestione, in società per azioni (con disciplina degli effetti conseguenti sulle società controllate dagli stessi Enti), e sia di programmazione del riordino delle derivate partecipazioni dello Stato (ai fini della "valorizzazione delle partecipazioni stesse") nel pervenire poi alla successiva privatizzazione (ex articoli 14, 15 e 16).

Dispone il legislatore con la legge n.359/1992, nella riferita pianificazione per il risanamento della finanza pubblica, che le entrate derivanti dal Capo II "sono riservate all'erario e concorrono, anche attraverso il potenziamento di strumenti antievasione, «alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria»" (ex art.13). Il che rende evidente il riferimento agli accordi di Maastricht.

Con le menzionate finalità si coordina quindi il ripenuto programma di riordino delle partecipazioni dello Stato sicché il ricavo delle loro dismissioni deve essere destinato "alla riduzione del debito pubblico (ex comma 2, art.16 cit.)".

Lo stesso programmato riordino delle cennate partecipazioni trova poi compiutezza demandando il legislatore al CIPE il potere di "deliberare la trasformazione in società per azioni di enti pubblici economici, qualunque sia il loro settore di attività". E le deliberazioni del CIPE producono i medesimi effetti della legge n.359/1992 (ex art.18).

Nel riferito quadro legislativo, le Sezioni riunite colgono due diverse scansioni, ovvero due momenti operativi (in ragione di proprie finalizzate connotazioni, normativamente previste) - che costituiscono, nel medesimo quadro legislativo, ordine nel sistema delle privatizzazioni - due scansioni quindi che sono disciplinate da distinte disposizioni di legge, riferibili a ciascun momento operativo, anche se il primo momento operativo è poi con il secondo (attuativo della privatizzazione) certamente da coordinare.

Nella prima scansione va ricondotto il riassetto (o la revisione) delle concessioni, nei singoli settori di intervento, nel profilo giuridico/economico, dei rapporti - preesistenti e nuovi - tra le amministrazioni dello Stato e le società concessionarie partecipate (ex artt.14 e 15 cit.).

Prevede, infatti, il legislatore che le concessioni "de quibus" sono disciplinate "dalle amministrazioni competenti «in conformità alle disposizioni vigenti». Ove la materia non sia regolata da leggi preesistenti, la disciplina sarà stabilita dall'atto di concessione in conformità ai principi generali vigenti in materia" (ex comma 2, stesso art.14).

Nella seconda scansione va considerato il ripetuto "programma di riordino" di dette partecipazioni, come previsto dal menzionato art.16, legge n.359/1992, disposizione questa certamente da coordinare con l'art.25 della legge n.287/1990 (innanzi richiamata) circa i poteri intestati al "Governo in materia di operazioni di concentrazione".

E tale programma di riordino si coniuga inscindibilmente con la "valorizzazione delle partecipazioni stesse" nella dinamica delle successive operazioni di privatizzazione, ossia di dismissione delle medesime partecipazioni, nel perseguire la delineata finalità della "riduzione del debito pubblico".

Così precisate le linee di indirizzo operativo, il legislatore - per l'intero settore della viabilità nazionale, inerente alle autostrade (ed involgente sia le società partecipate dalla mano pubblica e sia le imprese private concessionarie) - ha inteso provvedere, per quanto attiene alla prima scansione (al riordino dei rapporti tra l'ANAS e tutte le società concessionarie) con l'art.11 della successiva legge 23 dicembre 1992, n.498 (recante "interventi urgenti in materia di finanza pubblica").

Al riguardo, prevede il legislatore che il "Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica «emana direttive», in particolare "per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le concessioni autostradali, nonché per la revisione, a partire dall'anno 1994, delle tariffe autostradali, tenuto conto dei piani finanziari, delle variazioni del costo della vita, dei volumi del traffico e dei dati scaturenti dagli indicatori di produttività" (comma 1, art.11 cit.).

La estensione della riferita norma "sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale" trova riscontro, per quanto già osservato (cfr. prg.2), nella ripetuta disposizione dell'art.8 della legge n.287/1990 "per la tutela della concorrenza e del mercato".

Circa la seconda scansione, sul riordino delle partecipazioni dello Stato, il medesimo legislatore - per quanto inerisce al settore autostradale, e specificamente "per favorire il processo di dismissioni della Società Autostrade S.p.A." - ha provveduto ad abrogare "l'art.16, primo comma, della legge 24 luglio 1961, n.729, «limitatamente alla parte in cui impone all'Istituto per la ricostruzione industriale (quale Holding) di detenere la maggioranza delle azioni della concessionaria, ed il primo comma dell'art.6, della legge 28 marzo 1968, n.385, come sostituito dall'art.10 della legge 12 agosto 1982, n.531»" (ex comma 6, art.10 - in rubrica,

"Prezzi e tariffe" - legge 24 dicembre 1993, n.537, recante interventi correttivi di finanza pubblica).

La medesima disposizione, di cui al cennato art.10, legge n.537/1993, è certamente poi da coordinare - ai fini delle menzionate dismissioni delle partecipazioni in mano dello Stato - non soltanto con il ripetuto art.16, legge n.359/1992, ma altresì con la legge 30 luglio 1994, n.474 (di conversione, con modificazioni, del D.L. 31 maggio 1994, n.332 - recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni) nonché con la legge 14 novembre 1995, n.481 (sulle norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità).

Dalle considerazioni svolte - e con riferimento al primo momento operativo circa il riassetto o la revisione dei rapporti tra le amministrazioni competenti ed i singoli settori di intervento attribuiti alle società concessionarie (ex art.14, legge n.359/1992) - le Sezioni riunite rilevano che l'art.14 cit. non si applica altresì (oltre che alla società "AUTOSTRADE S.p.A.", per quanto già osservato, cfr. prg.3) a tutto il comparto delle società concessionarie autostradali e ciò proprio per la vigenza del successivo e menzionato art.11, legge n.498/1992, involgente la disciplina revisionale delle convenzioni di tutte le medesime società concessionarie (sia partecipate dalla mano pubblica e sia imprese private).

Tale prima precisazione rende ancor più evidente il condividere quanto rilevato, specificamente, dalla Sezione del controllo (cfr. prg.3, delib. n.136/1997), a conclusione dell' "excursus legislativo" svolto, sull'intero settore delle concessioni amministrative di costruzione e di gestione di autostrade, secondo cui le medesime concessioni (intestate ai singoli concessionari, quali soggetti pubblici - o in mano pubblica - e soggetti privati) "che di norma hanno durata trentennale (ex art.2, legge n.729/1961), possono essere prorogate esclusivamente per ristabilire condizioni di equilibrio nei piani finanziari che le supportano, quando il concedente non ritenga possibile e/o conveniente - in relazione a mutate e sopravvenute esigenze - agire sulle altre due componenti del rapporto, e cioè il contributo dello Stato ed il regime tariffario".

Il piano finanziario, pertanto, è un "prius" (oltre che per le convenzioni inerenti alle nuove concessioni) "per la revisione delle convenzioni autostradali", già esistenti, e conseguentemente è un "prius" ai fini della legittimità della proroga delle concessioni originariamente assentite.

Tanto è desumibile (in disparte dalla legislazione puntualmente richiamata dalla Sezione del controllo) dallo stesso art.11 (comma 1), legge n.498/1992, nonché dalle relative norme di attuazione, quali le direttive CIPE in data, rispettivamente, 21 settembre 1993; 7 dicembre 1994; nonché 20 dicembre 1996.

Si specifica, infatti, nella direttiva del 1993 che il "piano finanziario è il documento contabile che consente la valutazione economica e finanziaria dell'attività oggetto della concessione ai fini di cui ai punti 1 e 2" (inerenti al regime tariffario); nella successiva del 1994 (considerate altresì le disposizioni contenute nel menzionato art.10 della legge n.537/1993) all'art.3 (in rubrica "Piani finanziari") il tema è affrontato con maggiore dettaglio ai fini di completezza degli elementi che compongono i piani stessi; mentre nella direttiva del 1996, che definisce lo "schema regolatore a regime" per la revisione di tutte le convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali (revisione da concludere entro il 31 dicembre 1997, termine poi prorogato al 30 giugno 1998, dalla direttiva CIPE del 18 dicembre 1997) si precisa che "il piano finanziario rappresenta il supporto all'inquadramento istituzionale della relazione tra ente concedente e società concessionaria".

E' pertanto non conforme a legge - nel quadro della riferita legislazione che disciplina le concessioni di costruzione e di esercizio di autostrade - aver invertito l'ordine del sistema di revisione della convenzione, di cui in epigrafe, non essendo la proroga ventennale della concessione, accordata (sino al 31 dicembre 2038) alla società "AUTOSTRADE S.p.A.", il risultato della elaborazione prioritaria del ripetuto piano finanziario (in ragione di tutte le sue componenti, normativamente previste), risultato che rende legittima la stessa proroga, secondo la medesima legislazione innanzi richiamata.

Osservano le Sezioni riunite che la valenza del rilievo trova conferma altresì nelle menzionate e ripetute argomentazioni dell'Amministrazione dei lavori pubblici nell'affermare "che comunque l'entità della proroga disposta per legge (ex art.14, legge n.359/1992) non si discosta di molto dal periodo di proroga che sarebbe necessario a definire le numerose pendenze che le vicende del rapporto non hanno risolto, anche se volesse intendersi la proroga come strumento di composizione transattiva delle vertenze, attesa la nota consistenza qualitativa e quantitativa delle pretese fatte valere dalla concessionaria, anche sotto il profilo della maggior durata del rapporto" (cfr. pg.9, relazione unita alla nota del Ministro dei ll.pp., prot. n.342/98, di richiesta di riesame del decreto n.314/1997, di cui in epigrafe).

Pertanto, le Sezioni riunite con le motivazioni che precedono - ed in particolare sulla non applicabilità dell'art.14 della legge 359/1992 non soltanto alla società "AUTOSTRADE S.p.A." (cfr. prg.3) bensì all'intero settore delle concessioni autostradali - confermano il rilievo conclusivo della Sezione del controllo secondo il quale il piano finanziario, allegato alla nuova convenzione con la medesima Società, che si sviluppa fino al 2038, "«nel presupposto di acquisire i 20 anni stabiliti dalla legge n.359/92», è basato su un erroneo presupposto 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" (cfr. prg.3.2, delib. cit.).

Con le stesse motivazioni e precisazioni svolte - seguendo il presente modulo della interpretazione sistematica del ripetuto art.14, testé cit. - le Sezioni riunite evidenziano pure (per quanto in premessa del presente prg.) il sostanziale rilievo, inerente al profilo economico, per il mancato rapporto di interconnessione, secondo legge, tra piano finanziario ed il valore della proroga ventennale della concessione accordata alla società "AUTOSTRADE S.p.A."

Segue quindi l'esame del secondo profilo (di cui nella stessa premessa di questo prg.) circa le argomentazioni addotte dall'Amministrazione dei lavori pubblici innanzi alla Sezione del controllo e ribadite avanti alle Sezioni riunite.

Le riferite argomentazioni mirano a superare il ripetuto e sostanziale rilievo sulla proroga ventennale generalizzata della concessione "de qua" (ex art.14, legge n.359/1992) - in breve, la censura involgente il testé menzionato mancato rapporto di interconnessione tra piano finanziario e la censata proroga - rendendo manifesto il palese sforzo ermeneutico della stessa Amministrazione nel voler tramutare la situazione giuridica del rapporto concessorio, intestato alla società "AUTOSTRADE S.p.A.", da concessione "di costruzione e di gestione di autostrade" (da ultimo, cfr. art.10, comma 6 cit., legge 537/1993) in "concessione di servizio pubblico".

Il richiamato sforzo ermeneutico non è condivisibile, ad avviso delle Sezioni riunite, contrasta con la legislazione speciale che disciplina le concessioni amministrative di costruzione e di esercizio (o di gestione) di autostrade, come osservato dalla Sezione del controllo (cfr. delib., prg.3.3) - rilievo che va in questa sede confermato - e contrasta ancora, come di séguito precisato, con il modulo desumibile dalla interpretazione sistematica (pur riferita in questo prg.) sia dell'art.14, legge n.359/1992 (per quanto inerisce al settore delle società concessionarie partecipate dalla mano pubblica) e sia, per l'intero settore della viabilità

autostradale, distintamente, con le finalità dei menzionati articoli 11, legge n.498/1992 (revisione delle convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali) e 10, legge n.537/1993 (disposizione questa preordinata, tra l'altro, a "favorire il processo di dismissione delle partecipazioni della Società Autostrade S.p.A.", ex comma 6).

Per completezza e chiarezza espositiva - considerati anche i riflessi che derivano sulla revisione delle convenzioni delle altre e numerose concessioni autostradali - ravvisano le Sezioni riunite dover riassumere le motivazioni addotte dall'Amministrazione, "in parte qua", e cogliere il riferito contrasto (nel quadro della prospettata interpretazione sistematica) tra le stesse motivazioni e la legislazione vigente.

Come puntualmente riassunto, in fatto, nella deliberazione n.136/1997 in riesame (cfr. pgg.8 e 9), e come ulteriormente ribadito nella relazione dell'Ufficio studi e legislazione del Ministero dei lavori pubblici (relazione unita alla ripetuta nota n.342/98 del 30 gennaio 1998, di cui in epigrafe - con cui il Ministro dei lavori pubblici ha richiesto il riesame del menzionato decreto n.314, in data 4 agosto 1997, da parte di queste Sezioni) - l'Amministrazione premette, innanzi tutto, che «per effetto della evoluzione legislativa» il rapporto tra amministrazione concedente e società concessionaria presenta aspetti che consentono di discostarsi dal paradigma concettuale della mera costruzione e gestione, "dando vita ad un rapporto in cui l'aspetto gestionale ha rilievo assolutamente predominante, mentre accessorio e strumentale si atteggia l'aspetto meramente costruttivo".

Da tale premessa, ad avviso del Ministero dei lavori pubblici, l'attività demandata alla società "AUTOSTRADE S.p.A." non sarebbe riconducibile "nell'ambito dei lavori pubblici, almeno secondo il concetto di costruzione e gestione introdotto dalla Comunità europea e recepito dalla più recente legislazione nazionale, «ma si configura come concessione di esercizio di infrastruttura»".

Concluda, quindi, l'Amministrazione (per quanto presentemente rileva) che la menzionata attività - intestata a detta Società - non potrebbe neppure qualificarsi «servizio», secondo le esigenze concorsuali dettate dalla direttiva 92/50/CEE e dalla legislazione nazionale di recepimento (il decreto leg.vo n.157/1995), "in quanto la normativa comunitaria regola gli appalti di servizi mentre «l'esercizio di rete autostradale» rientra tipicamente nella fattispecie concessoria, «traslativa del potere al fine dell'esercizio di un pubblico servizio»".

Nella successiva relazione, in data 30 gennaio 1998, dell'Ufficio studi e legislazione del Ministero dei lavori pubblici (unita alla ripetuta nota n.342/98), nel ribadire tutte le riferite

argomentazioni, si insiste ancora "per la fondatezza della tesi che qualifica l'attività svolta dalla S.p.A. AUTOSTRADE come «concessione di servizio pubblico» e non come appalto di servizi, né tanto meno come concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici".

La stessa Amministrazione - a conferma e conforto delle prospettate argomentazioni - richiama ulteriormente e specificamente, in questa sede, il parere reso dal Consiglio di Stato, Sez. I, n. 2228/96, in data 9 ottobre 1996.

Detto parere è stato esteso - a seguito di richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi), in data 13 settembre 1996 - in merito al quesito posto "sulla necessità della costituzione dell'autorità di garanzia ai fini della dismissione della società Autostrade (art.1 bis del D.L. 332 del 1994 convertito in legge n.474 del 1994)".

Così riassunte le argomentazioni dell'Amministrazione, le Sezioni riunite, nel ribadire quanto già osservato (cfr. prgg. 2 e 3), chiariscono ancora che il «caso concreto» va innanzi tutto ricondotto nella disciplina dell'ordinamento interno (compatibilità tra norma ordinaria e legislazione a livello costituzionale) e quindi, superata detta verifica di compatibilità, estendere questa verifica alla legislazione comunitaria.

Nei riferiti termini, affermata la gerarchia delle fonti normative (nei limiti che qui interessano la pronuncia da rendere), osserva il Collegio che la revisione della convenzione "de qua" - in merito alla questione all'esame, sulla legittimità della proroga ventennale della concessione accordata alla società "AUTOSTRADE S.p.A." - trova compiuta disciplina nella menzionata legislazione nazionale (che presentemente non contrasta né con la legislazione a livello costituzionale né con quella comunitaria).

Condividono le Sezioni riunite quanto, al riguardo, osservato dalla Sezione del controllo secondo cui anche nei più recenti interventi legislativi, inerenti al comparto autostradale, il legislatore non ha mai abbandonato il paradigma della concessione di costruzione e gestione di dette opere viarie.

Puntuale è, pertanto, il richiamare la ripetuta disposizione dell'art.10, comma 6, della legge n.537/1993 ove - proprio nella sede in cui il legislatore intende favorire il processo di dismissione delle partecipazioni da parte dell'Amministrazione dello Stato (Ministero del tesoro) - si riconferma la titolarità della concessione intestata alla società "AUTOSTRADE S.p.A." secondo il modulo tradizionale della concessione di "costruzione e di gestione di autostrade".

Ed è altresì da condividere - togliendo all'interprete qualsiasi residuale perplessità, in merito alla qualificazione delle medesime concessioni - il riferimento alla disposizione del successivo comma 8, art.10 cit., in conformità del quale, con il rinnovo delle convenzioni da revisionare in applicazione dell'art.11 della legge n.498/1992 (che inerisce al «caso concreto» in esame), "si definisce la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade" (cfr. delib. cit. - prg.3.3).

Rimane da considerare il testo del menzionato parere n.2228/96 del Consiglio di Stato - specificamente ed ulteriormente invocato dall'Amministrazione dei lavori pubblici - che verrebbe a confermare, in merito alla fattispecie all'esame delle Sezioni riunite (la revisione della convenzione "de qua", conclusa ai sensi dell'art.11 testé cit.), che l'attività svolta dalla società "AUTOSTRADE S.p.A." è riconducibile nella «concessione di servizio pubblico».

Anche tale argomentazione va disattesa.

Osserva in merito il Collegio, per quanto innanzi rilevato ed emerso dalla riferita interpretazione sistematica del cennato Capo III (artt.14 e sgg.) della legge n.359/1992, nonché dell'art.11, della legge 498/1992 (e relative norme di attuazione, emanate dal CIPE con le menzionate direttive), che il ripetuto parere n.2228/96 del Consiglio di Stato, in ordine alle valutazioni emerse, si appalesa - circa il «caso concreto», all'esame, la revisione della convenzione "de qua" - non invocabile, proprio per la diversità dell'oggetto su cui tale parere è stato reso.

L'Amministrazione pone in essere una palese commistione tra la legislazione che disciplina la revisione delle convenzioni autostradali e la legislazione, pure innanzi richiamata, relativa al procedimento di privatizzazione, al procedimento cioè (per quanto presentemente rileva) di legittima dismissione delle partecipazioni dello Stato, componenti il capitale sociale della medesima società "AUTOSTRADE S.p.A.".

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha infatti richiesto di conoscere dall'Organo di consulenza giuridico/amministrativa dello Stato - nella vigenza delle menzionate leggi n.474/1994 (ex artt.1/bis e 2) e n.481/1995 (ex artt.1 e 2) - se sussista "la necessità o meno della costituzione dell'organismo indipendente (la c.d. "Authority") ai fini della dismissione della quota di controllo della Società Autostrade", e ciò ai sensi degli articoli 1/bis e 2 della predetta legge n.474/1994 recanti norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazione detenute dalla mano pubblica.

Nella relativa disamina, precisa il Consiglio di Stato, si è "in presenza di una Società avente come suo compito precipuo «oltre alla costruzione delle infrastrutture autostradali su larga parte del territorio nazionale, anche la gestione del relativo servizio» - tanto da essere qualificata concessionaria di rete (ex art.1 legge 28 marzo 1968 n.385)" - di talché viene meno qualsiasi dubbio sulla rilevanza pubblicistica di tale servizio, con conseguente riconoscimento della potenziale sua assoggettabilità alla speciale disciplina dettata dal citato art.1/bis.

Dispone detto articolo che le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società per azioni di cui all'art.2 della medesima legge (ove prevedesi l'attribuzione di "poteri speciali" al Ministro del tesoro, da riconoscere nei relativi statuti, prima di ogni atto che determini la perdita del controllo da parte dello Stato stesso) sono subordinate, dette dismissioni, "alla creazione di organismi indipendenti per la regolarizzazione delle tariffe ed il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico".

Precisa al riguardo il Consiglio di Stato che "solo le società soggette a regolamentazione tariffaria possono dunque essere considerate destinatarie della disciplina di cui al citato art.1/bis, purché ricorra l'ulteriore condizione, desumibile dalla stessa norma, del loro assoggettamento alla procedura contenuta nell'art.2, finalizzata all'inserimento, nel loro statuto, degli speciali poteri previsti a favore dell'azionista pubblico (il c.d. golden share)".

Da ciò consegue, nel caso della Società in esame, che "l'approntamento della infrastruttura e la sua gestione si compenetrano a tal punto da assurgere a gestione di un vero e proprio pubblico servizio".

Pertanto, conclude il Consiglio di Stato, possono assumere rilievo le ragioni addotte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - per escludere la necessità della previa costituzione dell'organismo indipendente (dell'Authority) - unicamente "sotto l'aspetto che non occorre la previsione di riservare speciali poteri, da introdurre nello statuto della Società Autostrade, prima di procedere alla cessione della quota di controllo, anche se si tratta di una impresa che gestisce un servizio di pubblica utilità".

La diversa menzionata finalità (inerente al procedimento di privatizzazione delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in detta Società concessionaria) per la quale è stato richiesto il parere dell'Organo consultivo e le conseguenti motivazioni rese (nell'interpretare la legislazione relativa alle procedure di dismissione delle medesime partecipazioni) in cui si riconosce, in capo alla stessa società "AUTOSTRADE S.p.A.", «la gestione di un servizio di pubblica utilità» non consente, in verun profilo, denegare - nel procedimento relativo alla

revisione della convenzione - la situazione giuridica della concessione di costruzione e di gestione di autostrade, per tutti i conseguenti effetti di legge.

Si rende così manifesto il palese vizio logico che incide sulle argomentazioni dell'Amministrazione che vanno così disattese.

Consegue che non è conforme a legge l'applicazione dell'art.14 della legge n.359/1992 in sede di "revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le concessioni autostradali".

Non è pertanto conforme a legge la convenzione, in epigrafe menzionata, in cui viene attribuita alla società "AUTOSTRADE S.p.A." una proroga ventennale della concessione (con scadenza 31 dicembre 2038) in mancanza del rapporto di intercommissione, normativamente previsto, tra piano finanziario e la medesima proroga.

5. Dalle estese considerazioni e con le motivazioni svolte nei precedenti paragrafi, considerazioni e motivazioni che convincono le Sezioni riunite sulla dedotta illegittimità della riferita proroga ventennale della concessione intestata alla menzionata Società, consegue pure la non conformità a legge dell'«oggetto» della medesima convenzione, stipulata il 4 agosto 1997 - in particolare dell'art.2, come sostituito dal successivo art.2 dell'atto aggiuntivo, concluso tra le stesse parti (ANAS e società "AUTOSTRADE S.p.A.") il 15 gennaio 1998 - «oggetto» della convenzione in cui sono specificati gli interventi per nuovi lavori e nuove opere previsti nel piano finanziario.

La non conformità a legge della proroga ventennale della concessione in esame coinvolge altresì la c.d. "variante di valico", illegittimità che le Sezioni riunite non ravvisano superabile a seguito delle deduzioni fatte proprie dall'Amministrazione dei lavori pubblici che, nella fattispecie, prospetta le ipotesi sia dell'appalto di servizi e sia delle concessioni di lavori, rendendo emblematiche, ovvero contraddittorie, le stesse deduzioni.

Tale conclusione è pertanto assorbente rispetto alle ulteriori questioni, a cui potrebbe dar luogo la disposizione dell'art.2, comma 87, della legge 23 dicembre 1996, n.662 (e successive integrazioni).

La valenza dei ripetuti profili di rilievo, rappresentati nei paragrafi che precedono, trae ulteriore conferma - in punto di diritto - nella stessa nota (prot. n.342/98), del 30 gennaio 1998, del Ministro dei lavori pubblici, in indirizzo al Presidente della Corte dei conti, con cui si richiede il riesame da parte delle Sezioni riunite del decreto n.314, in data 4 agosto 1997, di approvazione della convenzione in epigrafe, a seguito della intervenuta e menzionata

deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art.25, comma secondo, del T.U. n.1214/1934.

Nella riferita nota si considera che "l'ottemperanza" alla deliberazione della Sezione del controllo "avrebbe determinato un ulteriore limite al processo di privatizzazione la cui certezza e rapidità dei tempi di attuazione rappresentano uno dei momenti qualificanti dell'attuale politica economica del Governo e come tale funzionale al risanamento del bilancio pubblico".

Le Sezioni riunite, pertanto, confermano le osservazioni formulate dalla Sezione del controllo con le precisazioni e con le motivazioni riferite nella presente deliberazione.

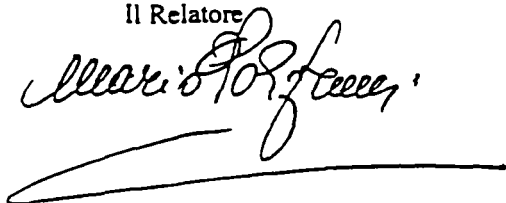
Tutto ciò premesso e considerato, le Sezioni riunite - esaminati gli atti prodotti nella loro completezza e rilevata altresì la connessione esistente tra la convenzione, rep. n.230 del 4 agosto 1997 (conclusa tra l'Ente nazionale per le strade -ANAS- e la società concessionaria "AUTOSTRADE S.p.A.") e la convenzione aggiuntiva, in data 15 gennaio 1998, stipulata tra le stesse parti - ravvisano non conforme a legge le convenzioni stesse, nonché il relativo piano finanziario, e per l'effetto i decreti di approvazione delle medesime convenzioni, decreti sui quali - ai sensi dell'art.25, comma secondo, del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti n.1214/1934 - va ordinata la registrazione ed apposto il visto con riserva.

P.Q.M.

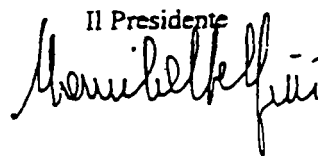
ordina che il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro n.314, in data 4 agosto 1997 ed il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e della programmazione economica, n.30/DICOTER/Segr., in data 9 febbraio 1998, siano registrati previa apposizione del visto con riserva dalla competente Delegazione della Corte dei conti presso il Ministero dei lavori pubblici.

Dispone altresì che la presente deliberazione sia comunicata agli Uffici di Presidenza delle due Camere del Parlamento.

Il Relatore



Il Presidente



Depositata in Segreteria il **19 MAR. 1998**

IL DIRIGENTE

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a horizontal stroke and a small loop.

Alleg. 2



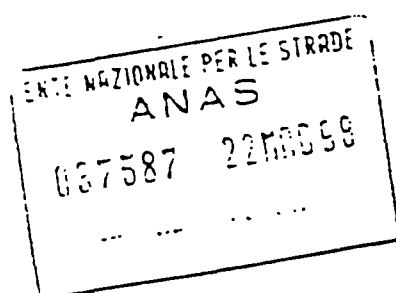
V. Pres. Forghieri

[Signature]
Sig. La Bello

Autorità Garante

della Concorrenza e del Mercato

ALLEG. 12



PARERE

ai sensi

dell'art.22 della legge 10 ottobre 1990, n.287

in merito alle proroghe relative alle concessioni autostradali

inviato

al Presidente dell'A.N.A.S.

al Ministro dei Lavori Pubblici

Proc. S/198

Prot. n. 20156

00187 Roma, 22 MAG. 1998
Via Liguria, 26 - Tel. 06-48162

Dott. Giuseppe D'Angiolino
Presidente A.N.A.S.
Ente nazionale per le strade
Via Monzambano 10
00185 Roma

L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato esprime qui un parere, ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, in merito all'avvenuta proroga della concessione per la costruzione e l'esercizio di tratte autostradali a favore della società Autostrade S.p.A. e alla volontà manifestata da parte dell'A.N.A.S. di procedere allo stesso modo per quanto riguarda le altre società titolari di concessioni autostradali.

In linea generale l'Autorità ritiene auspicabile che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenga con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica.

La gestione di ogni singola tratta autostradale, infatti, può essere considerata un mercato dai confini geografici distinti che presenta caratteristiche di monopolio naturale. Pertanto, l'individuazione del destinatario della gestione in monopolio di uno o più tronchi autostradali attraverso il meccanismo della gara è il metodo più idoneo a consentire di replicare i meccanismi concorrenziali in tali mercati.

La proroga automatica delle concessioni in essere non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

L'Autorità è inoltre dell'avviso che là dove la concessione da rinnovare riguardi una parte della rete autostradale che, per le sue caratteristiche, si presti ad essere ripartita in più tratte, queste ultime possano essere affidate in gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali. Una simile procedura favorirebbe l'introduzione di forme di concorrenza comparativa che, attraverso il confronto delle prestazioni economiche dei