

ATTI PARLAMENTARI XIII

LEGISLATURA

SENATO DELLA REPUBBLICA

Doc. VI

n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RICHIESTA DI REGISTRAZIONE DELLA NUOVA CONVENZIONE TRA L'ANAS E LA SOCIETÀ « AUTOSTRADE S.p.A. »

*(Articolo 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti,
approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e articolo 2,
comma 3, lettera n), della legge 23 agosto 1988, n. 400)*

Trasmessa alla Presidenza il 20 marzo 1998

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

Adunanza del 17 febbraio 1998

OGGETTO: Richiesta di registrazione — ai sensi dell'articolo 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'articolo 2, comma 3, lettera *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 spa ».

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;

vista la convenzione, rep. n. 230 del 4 agosto 1997 — approvata con il cennato decreto n. 314 del 1997 — e stipulata tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS), in qualità di Ente concedente, e la concessionaria società « Autostrade spa », 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 ripetuto 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'articolo 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 nonché dell'articolo 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 spa »;

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 dottor Mario Polifroni;

vista la successiva convenzione, stipulata il 15 gennaio 1998, tra l'Ente nazionale per le strade - ANAS - e la società « Autostrade spa » 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 del 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 dottor Mario Polifroni, i rappresentanti sia dell'Amministrazione dei lavori pubblici, avvocato Marco Corsini, Capo dell'Ufficio legislativo, e sia dell'Ente nazionale per le strade, dottor 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 spa », 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'articolo 14 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1992, n. 359 - peraltro menzionata nel solo piano finanziario e non anche

nel richiamato decreto interministeriale n. 314 del 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 articolo 14 della legge n. 359 del 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 legislativo 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'articolo 25, comma primo, del testo unico 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 del 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 articolo 25, testo unico n. 1214 del 1934 nonché dell'articolo 2, comma 3, lettera 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 spa », 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 spa »), richiesta in indirizzo al Presidente della Corte dei conti, circa il riesame del ripetuto decreto n. 314 del 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'articolo 25 del testo unico approvato con regio decreto n. 1214 del 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 del 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 spa », 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 1998, 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 del 1997, innanzi menzionata, si è rilevato — in ordine all'« oggetto » della convenzione (ex articolo 2) — una formulazione troppo generica e sintetica degli interventi « posti a carico del concessionario tra i quali il primo tratto Aglio-La Quercia della cosiddetta « variante di valico » nel tratto appenninico dell'Autostrada A1 tra Firenze e Bologna » (cfr. pagina 7).

Circa il successivo articolo 26 (ultimo comma) della medesima convenzione, si è posta pure in evidenza la carente previsione normativa, in merito all'aggiornamento del piano finanziario (cfr. pagina 8, deliberazione citata), aggiornamento unicamente riconducibile alla sola evenienza del « venir meno 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. — pagina 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 del 1997) concludendo sulla prospettata 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 dì precedente, 16 febbraio 1998, 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 cosiddetta « 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 spa » 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 del 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. È questa « atto aggiuntivo, modificativo ed integrativo » della prima — in ottemperanza alle medesime osservazioni richiamate nella deliberazione della Sezione del controllo, in riesame (cfr. pagine 7 e 8) — atto di integrazione dell'articolo 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 articolo 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 del 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 spa » e successivamente prorogata con scadenza, ai sensi dell'articolo 13 della legge 12 agosto 1982, n. 531, nell'anno 2018.

L'articolo 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 spa » - 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 » » (paragrafo 1) - che il principio della parità fra imprese private e imprese pubbliche (o in mano pubblica), « posto dal trattato CEE (articoli 90, 92 e 222) e confermato dall'articolo 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'articolo 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 spa ».

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'articolo 14 della legge n. 359 del 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 ».

È 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'articolo 14 della legge n. 359 del 1992 », 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 », paragrafo.11) in una compiuta visualità delle problematiche che possono riconnettersi alla « proroga posta dall'articolo 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 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'articolo 14 della legge n. 359 del 1992, considerata la situazione giuridica della vigente concessione amministrativa – con scadenza nell'anno 2018 (ex articolo 13 della legge n. 531 del 1982) – intestata alla società « Autostrade spa ».

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 articolo 13 della legge n. 531 del 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 codice civile) l'applicazione dell'articolo 14 della legge 359 del 1992.

Il testo letterale dell'articolo 14 della legge n. 359 del 1992 (e la sua interpretazione sistematica, come di seguito considerato, cfr. pagina 4), nel quadro della legislazione nazionale vigente, esclude che tale disposizione vada applicata alla Società in esame, la cui attuale situazione ha una « durata massima prevista dalle norme vigenti » (ex articolo 13, legge n. 531 del 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 del 1992, ex articolo 21 convertito in legge n. 359 del 1992).

Pertanto, seguendo il testo letterale che il legislatore del 1992 intese adottare, la durata delle concessioni richiamate nel comma 3 dell'articolo 14 citato – concessioni in cui si sono riversate le attività svolte dagli Enti di gestione (IRI, ENI, INA ed ENEL, trasformati dalla stessa legge n. 359 del 1992 in società per azioni, ex articolo 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'articolo 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 spa ») sono prorogate per la stessa durata prevista dal comma 3 ».

È conseguente, nelle ipotesi previste dal comma 4 citato, 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 del 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.

È 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, articolo 14 citato) — 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 articolo 14, preleggi codice civile).

Il protrarsi della concessione amministrativa, di costruzione e di esercizio di autostrade, intestata alla società « Autostrade spa » sino al 2018 (ex articolo 13, legge n. 531 del 1982) — situazione giuridica esistente alla data di entrata in vigore dell'articolo 14 della legge 359 del 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 articolo 12, preleggi codice civile), in particolare del comma 4, in coerenza con il precedente comma 3, dell'articolo 14 citato.

Per compiutezza, tuttavia, ravvisano le Sezioni riunite dover precisare — in disparte dal caso concreto esaminato, relativo alla società concessionaria « Autostrade spa » — 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. paragrafo 2) può porsi qualora le « amministrazioni competenti » intendano avvalersi — verificate le condizioni di cui ai commi 3 e 4 citati — 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 » (paragrafo 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 decreto-legge 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 del 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 paragrafo 4).

In tale prospettazione — ed in via di principio, prospettazione involgente tutto il comparto della pubblica amministrazione, per quanto innanzi rappresentato (cfr. paragrafo 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 legislativo 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.

4. — L'esame esegetico svolto del testo letterale dell'articolo 14 della legge n. 359 del 1992 e le conclusioni a cui questo Collegio è pervenuto, sulla non applicabilità al caso concreto della situazione giuridica della società « Autostrade spa », della medesima disposizione (influyente 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 articolo 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'articolo 14 citato 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 delle Sezioni riunite 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'articolo 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 (articoli 14 e seguenti), 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 del 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 articolo 13). Il che rende evidente il riferimento agli accordi di Maastricht.

Con le menzionate finalità si coordina quindi il ripetuto programma di riordino delle partecipazioni dello Stato sicché il ricavo delle loro dismissioni deve essere destinato « alla riduzione del debito pubblico (ex comma 2, articolo 16 citato) ».

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 del 1992 (ex articolo 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 articoli 14 e 15 citati). 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 articolo 14).

Nella seconda scansione va considerato il ripetuto « programma di riordino » di dette partecipazioni, come previsto dal menzionato articolo 16, legge n. 359 del 1992, disposizione questa certamente da coordinare con l'articolo 25 della legge n. 287 del 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'articolo 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, articolo 11 citato).

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. paragrafo 2), nella ripetuta disposizione dell'articolo 8 della legge n. 287 del 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 spa » — ha provveduto ad abrogare « l'articolo 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'articolo 6, della legge 28 marzo 1968, n. 385, come sostituito dall'articolo 10 della legge 12 agosto 1982, n. 531” » (ex comma 6, articolo 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 articolo 10 della legge n. 537 del 1993, è certamente poi da coordinare — ai fini delle menzionate dismissioni delle partecipazioni in mano dello Stato — non soltanto con il ripetuto articolo 16, legge n. 359 del 1992, ma altresì con la legge 30 luglio 1994, n. 474 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 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 articolo 14, legge n. 359 del 1992) — le Sezioni riunite rilevano che l'articolo 14 citato non si applica altresì (oltre che alla società « Autostrade spa », per quanto già osservato, cfr. paragrafo 3) a tutto il comparto delle società concessionarie autostradali e ciò proprio per la vigenza del successivo e menzionato

articolo 11 della legge n. 498 del 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. paragrafo 3, delib. n. 136 del 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 articolo 2, legge n. 729 del 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 articolo 11 (comma 1) della legge n. 498 del 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 articolo 10 della legge n. 537 del 1993) all'articolo 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».

È 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 spa», 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'Am-

ministrazione dei lavori pubblici nell'affermare « che comunque l'entità della proroga disposta per legge (ex articolo 14, legge n. 359 del 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. pagina 9, relazione unita alla nota del Ministro dei lavori pubblici, prot. n. 342/98, di richiesta di riesame del decreto n. 314 del 1997, di cui in epigrafe).

Pertanto, le Sezioni riunite con le motivazioni che precedono – ed in particolare sulla non applicabilità dell'articolo 14 della legge 359 del 1992 non soltanto alla società « Autostrade spa » (cfr. paragrafo 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 del 1992 », 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. paragrafo 3.2, delib. cit.).

Con le stesse motivazioni e precisazioni svolte – seguendo il presente modulo della interpretazione sistematica del ripetuto articolo 14, testé citato – le Sezioni riunite evidenziano pure (per quanto in premessa del presente paragrafo) 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 spa ».

Segue quindi l'esame del secondo profilo (di cui nella stessa premessa di questo paragrafo) 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 articolo 14, legge n. 359 del 1992) – in breve, la censura involgente il testé menzionato mancato rapporto di interconnessione tra piano finanziario e la cennata proroga – rendendo manifesto il palese sforzo ermeneutico della stessa Amministrazione nel voler tramutare la situazione giuridica del rapporto concessorio, intestato alla società « Autostrade spa », da concessione « di costruzione e di gestione di autostrade » (da ultimo, cfr. articolo 10, comma 6 cit., legge 537 del 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., paragrafo 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 paragrafo) sia dell'articolo 14 della legge n. 359 del 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 del 1992 (revisione delle convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali) e 10, legge n. 537 del 1993 (disposizione questa preordinata, tra l'altro, a « favorire il processo di dismissione delle partecipazioni della Società Autostrade spa », ex comma 6).

Per compiutezza 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 adottate 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 del 1997 in riesame (cfr. pagine 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 spa » 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” ».

Conclude, 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 legislativo n. 157 del 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 spa 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 (articolo 1-bis del decreto-legge n. 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. paragrafi 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 spa » — 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'articolo 10, comma 6, della legge n. 537 del 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 spa » 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, articolo 10 cit., in conformità del quale, con il rinnovo delle convenzioni da revisionare in applicazione dell'articolo 11 della legge n. 498 del 1992 (che inerisce al « caso concreto » in esame), « si definisce la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade » (cfr. delib. cit., paragrafo 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'articolo 11 testé cit.), che l'attività svolta dalla società « Autostrade spa » 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 del 1992, nonché dell'articolo 11 della

legge n. 498 del 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 spa ».

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 del 1994 (ex artt. 1-*bis* e 2) e n. 481 del 1995 (ex artt. 1 e 2) — se sussista « la necessità o meno della costituzione dell'organismo indipendente (la cosiddetta *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 del 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 articolo 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 articolo 1-*bis*.

Dispone detto articolo che le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società per azioni di cui all'articolo 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'articolo 2, finalizzata all'inserimento, nel loro statuto, degli speciali poteri previsti a favore dell'azionista pubblico (il cosiddetto *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 indi-

pendente (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 spa », « 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'articolo 14 della legge n. 359 del 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 spa » una proroga ventennale della concessione (con scadenza 31 dicembre 2038) in mancanza del rapporto di interconnessione, 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'articolo 2, come sostituito dal successivo articolo 2 dell'atto aggiuntivo, concluso tra le stesse parti (ANAS e società « Autostrade spa ») il 15 gennaio 1998 — « oggetto » della convenzione in cui sono specificati gli interventi per nuovi lavori e nuove opere previsti piano finanziario.

La non conformità a legge della proroga ventennale della concessione in esame coinvolge altresì la cosiddetta « 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'articolo 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'articolo 25, comma secondo, del testo unico n. 1214 del 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.

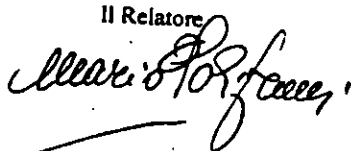
Tutto ciò premesso e considerato, le Sezioni riunite – esaminati gli atti prodotti nella loro compiutezza e rilevata altresì la connessione esistente tra la convenzione, rep. n. 230, del 4 agosto 1997 (conclusa tra l'Ente nazionale per le strade – ANAS – e la società concessionaria « Autostrade spa ») 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'articolo 25, comma secondo, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934 – va ordinata la registrazione ed apposto il visto con riserva.

PER QUESTI MOTIVI

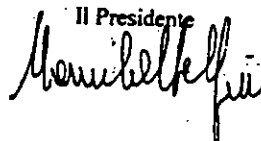
ordina che il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro n. 314, in data 4 agosto 1997 ed il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, n. 30/DICOTER/Segr., in data 9 febbraio 1998, 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 marzo 1998.