

singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi ed il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti. Nel caso di specie va rilevato che non sembrerebbero rinvenirsi economie di scala di entità talè da giustificare la gestione di un gruppo di tratte da parte di un unico operatore. Peraltro, lo stesso meccanismo della gara, se consegnato in modo da rendere possibili offerte su diverse partizioni della rete, potrebbe far emergere le eventuali economie di scala o di varietà connesse all'estensione della rete stessa.

L'Autorità ritiene che tali considerazioni generali siano valide sia per la proroga di venti anni concessa alla società Autostrade S.p.A. in vista della sua prospettata privatizzazione - evitando in questo modo l'introduzione di ingiustificati privilegi a favore del principale gestore autostradale, già presente su oltre il 50% della rete -, sia per le proroghe che l'A.N.A.S. vorrebbe concedere alle altre concessionarie a compensazione dei crediti da esse vantati nei confronti dell'ente di gestione.

La proroga ventennale concessa alla società Autostrade S.p.A. con il Decreto Ministeriale n. 314 del 14 agosto 1997, emanato dal Ministero dei Lavori Pubblici di concerto con il Ministero del Tesoro, appare incompatibile con i principi della legge n. 287/90. Infatti, l'automatismo della proroga della concessione alla società Autostrade, quale derivante dal decreto in esame, ha come effetto quello di sottrarre la concessione della gestione di una parte considerevole della rete autostradale al meccanismo concorrenziale che avrebbe trovato applicazione con il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Né si può invocare, a sostegno della proroga concessa, l'interpretazione implicita che tale decreto contiene della legge 8 agosto 1992, n. 359, richiamata quale fondamento giuridico della proroga stessa.

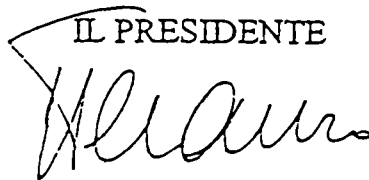
Al riguardo si evidenzia come sia la Sezione di controllo della Corte dei Conti in sede di registrazione del suddetto decreto (Delibera n. 136/98) sia le Sezioni Unite della stessa Corte abbiano mosso rilievi in merito alla legittimità dell'interpretazione della legge n. 359/92 contenuta nel D.M. n. 314 del 14 agosto 1997, sottolineando l'inapplicabilità della normativa contenuta in tale legge al comparto delle concessioni autostradali.

Nel caso relativo alla scadenza delle concessioni delle società diverse da Autostrade S.p.A., oggetto della richiesta di parere formulata dall'A.N.A.S., il ricorso a procedure ad evidenza pubblica appare agevolato dalla specificità della situazione. Infatti, l'obiettivo che l'ente di gestione intende perseguire sembrerebbe quello di compensare i crediti di tali società verso l'A.N.A.S. con il maggior valore attribuibile alle concessioni in seguito alla loro proroga.

L'Autorità ritiene pertanto preferibile, in alternativa ad una proroga delle concessioni, bandire delle gare per l'affidamento della gestione delle singole tratte, la cui base d'asta abbia come riferimento l'ammontare del credito vantato dalle società concessionarie e la cui durata sia analoga a quella che l'A.N.A.S. avrebbe previsto nell'ipotesi della proroga. In tal modo l'esigenza prospettata dall'ente di gestione di compensare i debiti nei confronti delle società concessionarie si potrebbe conciliare con procedure di affidamento coerenti con i principi della concorrenza.

Infine, in merito alla seconda questione sollevata dalla richiesta di parere l'Autorità rileva che, qualora l'oggetto della concessione comporti l'acquisizione di un'azienda o di un ramo d'azienda, appare indispensabile separare temporalmente il momento dell'aggiudicazione della concessione da quello dell'acquisizione del controllo dell'azienda o del ramo d'azienda. Solo in tale modo si renderebbe possibile, qualora ricorrano le condizioni di cui agli articoli 5 e 16 della legge n. 287/90, una valutazione da parte dell'Autorità. Si sottolinea, peraltro, come, gli obblighi derivanti dall'applicazione della legge n. 287/90 siano indipendenti da un loro eventuale richiamo in un bando di gara o in una lettera d'invito.

IL PRESIDENTE



Roma, 23 DIC. 1997

DIREZIONE CENTRALE AUTOSTRADE E TRAFORI

Prot. n° 5028 Allegati _____

Risposta al foglio n° _____ del _____

All'Autorità Garante della Concorrenza e del
Mercato

Oggetto: Rinnovi convenzioni Società Autostradali

In conformità delle direttive impartite dal CIPE con delibera 20.12.1996, pubblicata sulla G.U. n. 305 del 31.12.1996, questo Ente sta approntando gli atti istruttori preliminari per il rinnovo degli atti convenzionali con le società concessionarie autostradali.

Il rinnovo della convenzione con la Società Autostrade è già stato sottoscritto in quanto collegato con il processo di privatizzazione della concessionaria ma il relativo decreto interministeriale di approvazione dell'atto non ha ottenuto, come è noto, la registrazione da parte della Corte dei Conti: tra i rilievi mossi dal citato Organo di Controllo, particolare importanza assume quello della durata della concessione derivante da una norma di legge (art. 14 della legge 359/92) che sarebbe "intrinsecamente inapplicabile allo speciale comparto delle concessioni autostradali".

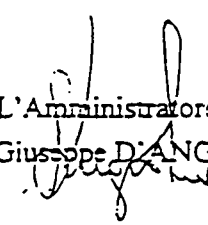
Dovendo questo Ente provvedere, ai sensi della predetta delibera del CIPE, alla revisione dei piani finanziari delle restanti società autostradali, che operano tutte in regime di concessione e che hanno avanzato, in genere, richiesta di prolungamento delle relative scadenze si chiede a codesta Autorità di conoscere se l'eventuale proroga svincolata da qualunque automatismo, in quanto connesso alla risoluzione di controversie e al riconoscimento di diritti acquisiti, presenti motivi rilevanti agli effetti della legge 10 ottobre 1990 n. 287.

Infatti è divenuta improrogabile la definizione di controversie e crediti risalenti a parecchi anni addietro, definizione che non ha portato al riconoscimento del quantum dovuto.

La proroga, pertanto, è stata individuata quale unico strumento oggi idoneo e perseguibile per raggiungere lo scopo di compensare i debiti verso le Società Concessionarie con il valore attribuibile al prolungamento di ciascuna delle concessioni.

Trattasi in sostanza di una modalità di pagamento di quanto dovuto e non della concessione di una proroga in senso tecnico.

Nell'occasione si chiede anche di prendere in considerazione se, giunti al termine delle concessioni, indipendentemente dalla procedura di riaffidamento, qualora l'oggetto della nuova concessione comporti per il nuovo contraente l'acquisizione di un'azienda o di un ramo di essa, tale acquisizione debba essere valutata sotto l'aspetto della concentrazione e sia quindi opportuno nei bandi di gara o nella lettera di invito rappresentare gli obblighi derivanti dalla L. 287/90.


L'Amministratore
(dott. Giuseppe D'ANGIOLINO)



ALLEG. 13

*Consiglio di Stato**Adunanza della Sezione* SECONDA 23 LUGLIO 1997*N.° Firm.* 1715/97*La Sezione*

OGGETTO

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI -
Schema di convenzione-tipo per le
concessioni autostradali.

Vista la relazione prot. n. 233 del
26 giugno 1997 con la quale il
Ministero dei lavori pubblici ha
chiesto il parere di questo Consiglio di Stato sullo schema di convenzione-tipo per le
concessioni autostradali;

Esaminati gli atti ed udito il relatore,

Ritenuto in fatto quanto esposto dal ministero richiedente;

PREMESSO:

La scrivente amministrazione sottopone al parere di questo Consiglio di Stato lo schema-tipo di convenzione autostradale, destinato ad innovare e ad assorbire le precedenti pattuizioni contrattuali, che fissa le condizioni generali del contratto che accede al provvedimento di concessione e ne disciplina i diversi profili in modo da garantire l'efficienza e l'economicità del servizio e la tutela degli interessi degli utenti.

Lo schema in questione rappresenta la fase finale dell'attuazione dell'art. 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, che ha previsto l'emanazione di direttive da parte del

F.M.

CIPE per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le suddette concessioni, e per la revisione, a partire dall'anno 1994, delle tariffe autostradali, nonché dell'art. 10, comma 8, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, il quale ha stabilito che con il rinnovo delle convenzioni revisionate ai sensi della legge di due anni prima si definisse anche la natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade.

Le direttive CIPE sono state emanate in data 21 settembre 1993 e 7 dicembre 1994, cui ha fatto seguito l'adozione con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello del tesoro, n. 125 del 15 aprile 1997, di un modello unificato contenente i criteri di elaborazione dei piani finanziari presentati dalle società concessionarie.

Lo schema di convenzione in oggetto ha, pertanto, la finalità di fornire gli indirizzi della disciplina del rapporto tra concedente e concessionario. Tale schema è stato modificato, sotto alcuni profili, a seguito di vari incontri con l'ANAS e con la Società Autostrade p.A.: di tali modifiche dà conto la nota del Ministero dei lavori pubblici prot. N. 255 del 10 luglio 1997.

CONSIDERATO:

La Sezione rileva preliminarmente come nelle premesse dello schema in oggetto non sia richiamato il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello del tesoro n. 125 del 15 aprile 1997 - richiamato invece nella richiesta di parere del 26 giugno e nell'articolo 12 dello schema-tipo - di emanazione del modello unificato di piano finanziario contenente i criteri di elaborazione dei piani presentati dalle società concessionarie. Sul punto, le premesse dello schema si limitano a citare la delibera del CIPE del 20 dicembre 1996. Di tale omissione dovrà farsi carico l'amministrazione nella stesura definitiva.

L'art. 1 dello schema recepisce le premesse della convenzione e, con esse, l'evoluzione del quadro normativo che giustifica la revisione di ogni singolo rapporto concessorio e la integrale novazione delle precedenti convenzioni.

L'oggetto della convenzione è disciplinato dall'art. 2, dove sono dettagliatamente elencati i singoli tratti autostradali. Lo schema proposto specifica, al secondo comma, che sono affidate al concessionario, oltre alla costruzione e all'esercizio dei tratti suddetti, "ai sensi dell'art. 14 della legge 12 agosto 1982, n. 531, la progettazione ed

esecuzione degli interventi di completamento, di riqualificazione e di adeguamento delle autostrade medesime richiesti dalle esigenze relative alla sicurezza del traffico ed al mantenimento del livello di servizio, comportanti anche variazioni del precedente tracciato, ed ai sensi dell'art. 5 della legge 12 agosto 1982, n. 531, l'adeguamento della viabilità di adduzione ai trafori o valichi di confine o della viabilità a servizio delle grandi aree metropolitane, da indicare specificamente". Ritiene la Sezione che l'ampia formulazione utilizzata nel testo dello schema nel delineare, innovativamente e ampliativamente, le competenze del concessionario appaia non rispondente alla norma richiamata. Difatti, l'art. 14 della suddetta legge n. 531/82 così recita al primo comma: "Fermo restando quanto disposto dai precedenti articoli della presente legge, la sospensione della costruzione di nuove autostrade, tratte autostradali e trafori, disposta dall'articolo 18bis del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 ottobre 1975, n. 492, deve intendersi riferita ai soli lavori di primo impianto, con esclusione degli eventuali successivi interventi di adeguamento, tra i quali la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni viarie e di raccordi che sia richiesta da esigenze relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello di servizio". La norma prosegue richiamando, al secondo comma, l'obbligo dell'ANAS di promuovere "entro il 1983 le iniziative atte a conseguire al più presto l'unificazione degli attuali sistemi di esazione dei pedaggi, da parte delle società concessionarie interessate, allo scopo di assicurare, nel quadro di una organica e funzionale gestione della intera rete autostradale, la interconnessione diretta tra le diverse autostrade e tratti autostradali, con la conseguente eliminazione di barriere intermedie, per un costante adeguato miglioramento del servizio reso alla utenza". La Sezione esprime, pertanto, il parere di sostituire le parole *"interventi di completamento, di riqualificazione e di adeguamento delle autostrade medesime richiesti dalle esigenze relative alla sicurezza del traffico ed al mantenimento del livello di servizio, comportanti anche variazioni del precedente tracciato"* con quelle, utilizzate dalla legge citata, *"interventi di adeguamento, tra i quali la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni viarie e di raccordi che sia richiesta da esigenze relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello di servizio"* espungendo, in particolare, quantomeno il riferimento ad un generico "completamento" ed alle modificazioni del precedente tracciato.

Risulta, invece, pertinente il secondo richiamo normativo operato dall'articolo 2 in esame all'art. 5 della stessa legge n. 531/82, che al primo comma dispone che "l'ANAS è autorizzata, nel quadro di tutte le somme a sua disposizione, ad adeguare la viabilità di adduzione ai trafori alpini esistenti o già finanziati, ai valichi di confine e quella al servizio delle grandi aree metropolitane, per la cui realizzazione sia possibile un concorso finanziario significativo non inferiore al 35 per cento della previsione della spesa da parte di enti territoriali ed economici, nonché di società concessionarie dei trafori e delle autostrade, alle quali concessionarie l'ANAS potrà affidare in regime di concessione la costruzione e l'esercizio o il solo esercizio di detti tronchi".

L'art. 3 dello schema di convenzione-tipo definisce gli obblighi del concessionario di provvedere all' "esercizio delle autostrade" e ai "collegamenti", "allacciamenti" e "altre opere connesse alle autostrade". Da un punto di vista formale, si suggerisce di sostituire, alla seconda riga del comma 1 dell'art. 3, le parole "dei" e "degli" con la parole "ai" e, alla terza riga, la parola "delle" con la parola "alle". In coerenza con quanto affermato a proposito del comma 2 dell'art. 2 dello schema, i riferimenti alle opere di "completamento" ed alle "variazioni del precedente tracciato" andrebbero eliminati anche alla lettera e) del comma 1 dell'art. 3.

Di particolare rilievo appaiono i commi 3 e 4 dell'art. 3 dello schema, secondo i quali il concessionario si obbliga da un lato a non svolgere direttamente altre attività di impresa non riconducibili a quelle di cui all'art. 2, dall'altro a non assumere o a dismettere, per tutta la durata della concessione, partecipazioni di collegamento e di controllo in altre società, salvo quelle che svolgono attività di impresa analoga ovvero strumentale ed ausiliaria al servizio autostradale. Si suggerisce soltanto, di prevedere in entrambi i commi un termine breve (ad esempio, trenta giorni) a decorrere dalla stipula della convenzione specifica, entro il quale il concessionario possa convenientemente dismettere le altre attività o le partecipazioni di collegamento.

Qualche perplessità suscita la previsione di cui al comma 10 dell'art. 3, secondo cui il concessionario provvede anche alla realizzazione di reti di telecomunicazione, anche al fine di accordare, a titolo oneroso, le relative concessioni. Sul punto, la Sezione ritiene che la scrivente amministrazione debba acquisire il parere favorevole del competente Ministero delle poste e telecomunicazioni.

L'art. 4 dello schema - sulla cui formulazione la Sezione non ha osservazioni - elenca le facoltà del concessionario di applicare ed aggiornare le tariffe, riscuotendo i relativi pedaggi, di accordare le concessioni relative alle occupazioni della sede autostradale e di porre in essere attività pubblicitaria.

Particolarmente opportuna appare la previsione, all'art. 5, dell'obbligo per il concessionario di trasmettere al concedente, entro due mesi, il bilancio di esercizio ed eventualmente il bilancio consolidato di gruppo, nonché la dichiarazione, in ciascuna specifica convenzione, delle partecipazioni possedute dal concessionario. Tale ultima dichiarazione andrebbe raccordata con l'inserimento, suggerito a proposito dei commi 3 e 4 dell'art. 3, di un termine massimo entro cui provvedere alla dismissione delle partecipazioni imposte dalla stessa convenzione-tipo.

Qualche dubbio si nutre, invece, per la formulazione del comma 4 dell'articolo 5, opportunamente inserito nel testo del 10 luglio. In particolare, posto che i commi precedenti impongono una dichiarazione dettagliata del portafoglio delle partecipazioni della concessionaria, sembrerebbe opportuno segnalare al concedente ogni variazione, anche minima, di tale assetto, eliminando così dal comma 4 il limite del 2%.

Gli articoli 6, 7 e 8 concernono la determinazione delle tariffe di pedaggio e della loro revisione. In particolare, l'art. 7 prevede - secondo i principi del *price-cap* di cui alle delibere CIPE del 24 aprile e del 20 dicembre 1996 - che la variazione tariffaria non può superare il tasso di inflazione programmato detratto dell'incremento di produttività atteso nel settore (cfr. art. 9) e incrementato di un indicatore della qualità del servizio (cfr. art. 10).

La determinazione appare - ad avviso della Sezione - rispondente anche agli interessi dell'utenza, in quanto l'autonomia delle concessionarie nella determinazione delle tariffe viene correttamente indirizzata secondo parametri ancorati, oltre che al tasso di inflazione programmato di cui documento di programmazione economica annualmente redatto dal Governo, a due indicatori di produttività e di qualità. Il primo di essi, secondo l'art. 9, è fissato preventivamente ogni cinque anni. Il secondo di essi, disciplinato dall'art. 10, ancora, in sostanza, l'incremento dell'aumento delle tariffe rispetto al tasso di inflazione programmata a parametri di miglioramento della qualità del servizio offerto, con un corretto meccanismo di incentivo al miglioramento dell'efficienza produttiva da parte dell'impresa concessionaria. Tale valutazione qualitativa si fonda su indicatori dello

stato dell'infrastruttura e della sicurezza dell'autostrada come definiti dall'allegato C, che definisce anche gli standard oggettivi del servizio.

Decisiva appare, ai fini dell'incremento tariffario, la preventiva determinazione, in via generale, della percentuale β , che nel testo aggiornato al 10 luglio 1997 risulta aumentata dallo 0,3 allo 0,5, con la ulteriore condizione che il livello di servizio sia pari o superiore allo standard minimo di cui all'allegato C. Mentre la Sezione esprime parere pienamente favorevole all'inserimento della suddetta condizione, non ritiene sufficientemente congrua la motivazione dell'aumento di ben due centesimi (quasi il doppio) della percentuale β solo in base alla generica "considerazione dei livelli qualitativi del servizio già presenti nella rete autostradale". Si sottopone, pertanto, alla responsabile e motivata valutazione dell'amministrazione riferente la possibilità di portare, anche nel generale interesse dell'utenza, tale percentuale dallo 0,5 allo 0,4%, mantenendo così un incremento rispetto al saggio dello 0,3 inizialmente previsto, ma di dimensioni più contenute.

L'art. 11 fissa la procedura annuale di aggiornamento delle tariffe ed i relativi rapporti tra concessionario e concedente e l'art. 12 (modificato nel testo del 10 luglio) disciplina il piano finanziario redatto ai sensi della più volte richiamata delibera del CIPE del 20 dicembre 1996 e del modello unificato.

Gli articoli da 13 a 15 concernono le esenzioni ed agevolazioni tariffarie e richiamano la disciplina legislativa sul canone di concessione.

L'art. 16 e l'art. 17 dello schema disciplinano la progettazione degli interventi di riqualificazione e adeguamento (secondo il testo dell'art. 3, comma 1, lett. e) per il quale si rinvia all'osservazione di questa Sezione) delle autostrade richiesti dalle esigenze relative alla sicurezza del traffico e al mantenimento del livello di servizio. La Sezione ritiene opportuno inserire, in tale disposizione, la necessità per il concessionario di comunicare la bozza di progetto anche agli enti locali interessati, e, per il concedente, di acquisirne le eventuali osservazioni entro i novanta giorni previsti dal comma 12 dell'art. 16.

L'art. 18 prevede che gli espropri siano effettuati a cura e spese del concessionario, mentre l'art. 19, sulle gare relative alle commesse poste in essere per l'esercizio della concessione, presenta una irregolarità formale tra l'alinfa e la lettera a)

del comma 4. L'amministrazione richiedente dovrà, pertanto, formulare più chiaramente tale disposizione.

Nessun rilievo la Sezione ritiene di sollevare nei confronti degli articoli 20, sul prezzo dei beni e servizi prodotti direttamente, 21, sulle verifiche e collaudi, 22, sulla vigilanza del concedente, 23 (nel testo modificato del 10 luglio), sulla durata della concessione, 24, sulla decadenza della concessione (cui è stato aggiunto nel testo del 10 luglio 1997 un comma 3 per il quale il subentrante rimborsa al concessionario decaduto il patrimonio netto contabile certificato), 25 (introdotto con il testo del 10 luglio 1997), che impone l'obbligo di definizione transattiva delle controversie alla data della specifica convenzione, 26 e 27, sui contributi già accordati e stanziati, 28, sul collegio arbitrale, 29, 30 e 31.

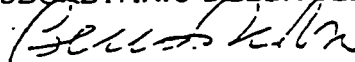
Si reputa, infine, necessario prevedere, nella convenzione-tipo, la redazione di una carta dei servizi pubblici con indicazione di standard dei singoli servizi ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.l. 12 maggio 1995, n. 163 e della legge 14 novembre 1995, n. 481, o quantomeno un richiamo allo schema generale di riferimento ivi previsto al comma 1 dell'art. 2.

P.Q.M.

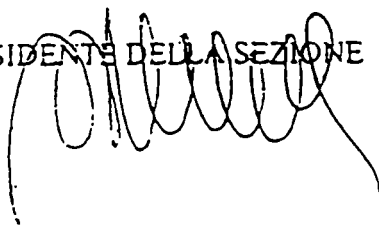
Nelle suesposte considerazioni è il parere favorevole con osservazioni della Sezione.

Per estratto dal verbale

IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE



Visto
IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE





Avvocatura Generale dello Stato

COD. AVV. POST. 00100

Risposta a nota

A *11/11/96*

REGISTRI

Portenza N.° _____
CS. 609/97
- 172 - *Passo* _____

del 18/11/96

da citare integralmente nella risposta

Dir. _____ *Leg.* _____ *N.°* Prot. 2950

Allegati N.° _____

OGGETTO CS 609/97 - 172 - Concessioni autostradali - raccordi
integrativi di rete; raccordo autostradale della Valtrompia.

ALL' A.N.A.S.

07 2 2 0

ENTE NAZIONALE PER LE STRADE

DIREZIONE GENERALE

DIREZIONE CENTRALE AUTOSTRADE E

TRAFORI, SERVIZIO AUTOSTRADE IN CONCESSIONE

R O M A

Con la nota in riferimento, pervenuta a questa Avvocatura Generale il 14.1.97 n. 6072, codesto Ente Nazionale per le Strade ha richiesto il parere circa la possibilità di affidare la realizzazione del raccordo autostradale della Valtrompia mediante l'estensione delle concessioni di costruzione e gestione già esistenti e assentite alla Società Brescia-Padova e alla Società Autostrade che realizzerebbero l'opera congiuntamente, essendo le stesse concessionarie (Soc. Autostrade S.p.A e Brescia - Padova S.p.A) presenti nel territorio con la gestione dell'Autostrada A4 (tratto Milano-Bergamo-Brescia) di competenza della Soc. Autostrade e tratto Brescia - Verona - Vicenza - Padova di competenza della Soc. Brescia- Padova e perciò direttamente interessate all'adeguamento dell'esistente viabilità.

Precisa inoltre l'ANAS che l'intervento relativo al collegamento autostradale Brescia Est - Lumezzane - Gardone - Valtrompia con previsione della realizzazione da parte della società concessionaria Brescia - Padova era già stato inserito tra le priorità del terzo stralcio attuativo del programma triennale 1991 - 93 approvato con D.M. 21.3.91 n. 33 che ha avuto il parere positivo del Parlamento, di modo che ciò sembra comportare un affidamento implicito della

concessione di un'opera rispondente alle indicazioni dell'art. 14 della Legge 12 agosto 1982 n. 531 trattandosi non della costruzione di una nuova autostrada, ma di adeguamento dell'esistente viabilità.

La gestione del citato raccordo autostradale verrebbe effettuata dalle due società separatamente secondo l'attribuzione chilometrica di pertinenza convenzionalmente fissata.

Come è noto, la costruzione di autostrade è affidata per legge all'ANAS che vi può provvedere direttamente o mediante affidamento in concessione a Enti pubblici e privati (D.L. 17.4.48 n. 547 art. 4; Legge 7.2.1961 n. 59 art. 2 lett. c; L. 24 luglio 1961 n. 729 art. 2). Il Decreto Legislativo 26.2.1994 n. 143 (art. 2 lett. c) ha ribadito che tra i compiti dell'ANAS vi è quello di provvedere alla costruzione di nuove strade statali e nuove autostrade, sia direttamente che in concessione.

L'affidamento in concessione della costruzione ed esercizio delle autostrade è stato il sistema ordinario prevalente rispetto alla gestione diretta.

Al riguardo la Legge 24 luglio 1961 n. 729 (piano di nuove costruzioni stradali e autostradali) dopo aver previsto (all'art. 2) che la costruzione e l'esercizio delle autostrade potranno concedersi ad Enti pubblici e privati, dispone che la concessione è accordata con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici e che con lo stesso decreto viene approvata, sentiti il Consiglio di Amm.ne dell'ANAS e il Consiglio di Stato la convenzione che disciplina la concessione. Nelle stesse forme sono approvate le eventuali modifiche della convenzione.

La normativa di settore ha generalmente previsto per legge l'attribuzione della concessione di costruzione ed esercizio di autostrade (art. 16 L. 729/61; art. 1 L. 385/1968; art. 2 L. 287/71; art. 6 c.5 L. 531/82) a determinate società concessionarie, nonché, sia pure più raramente, l'affidamento in concessione della sola gestione dell'autostrada (art. 16 e 17 della L. 729/61; art. 4 D.L. 310.12.79 n. 661 conv. in L. 32/80, art. 4 e 5 della L. 531 del 1982).

Ciò anche perchè normalmente era prevista la concessione di contributi a carico dello Stato alla società concessionaria, contributo che non è previsto per la costruzione del raccordo in esame.

A ciò si deve aggiungere che la concessione amministrativa non è un istituto applicabile, a prescindere da una specifica norma attributiva, del relativo potere, di modo che ogni qual volta si intende ricorrere a tale strumento è necessario rinvenire nell'ordinamento una specifica norma che consenta di utilizzare l'atto autoritativo in luogo del corrispondente atto di diritto comune, quale è il contratto di appalto (Cons. di Stato - Sez. V 20.12.1996 n. 1577; Corte dei Conti - Sez. contratti Stato 25 ott. 1993 n. 145).

ma non
concedere
quindi

Per la questione in esame pertanto bisogna far riferimento nella normativa specifica di settore, cui principi in materia concessoria desumibili dall'ordinamento, applicabili in quanto compatibili con la normativa specifica, nonché una regolamentazione prevista nelle concessioni-convenzioni.

In merito, la legge 28 aprile 1971 n. 287 (modifiche ed integrazioni allo attuale legislazione autostradale) prevede all'art. 11 la sospensione delle concessioni per la costruzione di autostrade e l'art. 18 bis della legge 16 ottobre 1975 n. 492 ha aggiunto la sospensione della costruzione (evidentemente anche da parte dell'ANAS) di nuove autostrade o tratte autostradali e di trafori di cui non fosse stato effettuato l'appalto, "ancorché assenti amministrativamente".

Ne deriva che sostanzialmente le società concessionarie di costruzione e gestione delle autostrade, ove abbiano esaurito la realizzazione di tratte a suo tempo affidate, sono divenute soprattutto concessionarie del solo esercizio del sistema autostradale.

Altra conseguenza è che è necessaria nell'apposita previsione di legge per la realizzazione di nuovi tratti autostradali.

In tale contesto la legge 12 agosto 1982 n. 531, che deve ritenersi legge fondamentale per l'ordinamento del settore autostradale, dopo aver definito all'art. 1 la natura dei singoli collegamenti viari (distinguendo le autostrade dalle strade che congiungono la rete viaria principale internazionale), per quanto qui interessa, prevede espressamente numerose deroghe al divieto posto dall'art. 18 bis della L. 492/75 disponendo la realizzazione di nuovi interventi e completamenti autostradali (artt. 5,6,7,8,9,11, c. 1 lett. c) affidati alle società concessionarie.

Invece, con norma interpretativa, l'art. 14 dispone che la sospensione della costruzione di autostrade di cui all'art. 18 bis citato, "deve intendersi riferita ai soli lavori di primo impianto con esclusione degli eventuali successivi interventi di adeguamento, tra i quali la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni varie e di raccordi che sia richiesta da esigenze relative alla sicurezza del traffico e al mantenimento del livello del servizio".

Tale norma è stata interpretata nel senso che i lavori di ammodernamento, ampliamento e completamento delle autostrade in esercizio, quali le terze corsie o le corsie aggiuntive, i raccordi autostradali, le connessioni tra le varie autostrade nonché la viabilità di adduzione ai trafori alpini esistenti e già finanziati, ai valichi di confine e la viabilità al servizio delle grandi aree metropolitane (art. 5 stessa legge), sono fuori dalla sospensione limitata alla fase della costruzione di nuove autostrade, in quanto ricomprese dal legislatore tra gli interventi riguardanti il corretto ed adeguato esercizio della rete autostradale esistente e perciò rientranti tra i compiti di gestione dell'autostrada *de facto*.

della concessionaria, la cui necessità di realizzazione è rimessa alla responsabilità della concessionaria stessa con riguardo alle esigenze relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello di esercizio del servizio autostradale (v. per qualche spunto il parere del Cons. di Stato - Sez. II° 28 agosto 85 n. 1681/85).

Nè tale disposizione sembra sia stata abrogata o modificata dalle disposizioni di leggi in materia di concessioni autostradali.

Al riguardo, in linea con le disposizioni della L. 531/82, l'art. 6 della legge 526 del 1985 (disposizioni in materia di viabilità di grande comunicazione) inscrive tra le priorità del programma triennale del Ministro dei LL.PP., i completamenti per tronchi funzionali dei grandi itinerari trasversali e longitudinali del paese, nonché la chiusura delle maglie autostradali già esistenti e gli interventi necessari per ottimizzare i livelli di traffico e migliorare e garantire le condizioni di sicurezza di tratte essenziali per la funzionalità della rete autostradale.

Gli artt. 4, c.2 e 8 - c.2 del Decreto Legislativo 19.12.1991 n. 406 (attuazione della Direttiva 89/44/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici) e gli artt. 19 e 20 della Legge 109/94 e successive modifiche in materia di concessione di lavori pubblici non sembrano essere di ostacolo, alla estensione delle concessioni per i lavori previsti dall'art. 14 della legge 531/82.

Tali norme disciplinano in via generale le ipotesi di affidamento in concessione di nuove opere pubbliche, mentre il legislatore con l'art. 14 citato ha ritenuto le opere di adeguamento e completamento autostradale quali attività sostanzialmente gestionali del concessionario in quanto opere che consentano una migliore funzionalità della rete autostradale e ricomprese pertanto nell'originaria concessione, ovviamente da integrare soprattutto nella parte del piano finanziario attraverso apposite convenzioni aggiuntive secondo le disposizioni delle recenti delibere CIPE in materia di revisione delle concessioni autostradali di piani finanziari e di tariffe autostradali.

La norma dell'art. 14 della L. 531/82 è norma speciale rispetto alle disposizioni generali citate, fermo restando che il concessionario dovrà provvedere alla realizzazione delle opere applicando la disciplina comunitaria e nazionale riguardante gli appalti di lavori pubblici.

L'affidamento in concessione delle tratte in questione potrà essere effettuato con atti aggiuntivi alle esistenti convenzioni che dovranno essere approvate con decreto del Ministro dei LL.PP. su proposta del Consiglio di Amministrazione dell'ANAS, sentito il Consiglio di Stato.

Si prende atto della indicazione di codesto ANAS che l'opera in esame rientrerebbe tra gli interventi previsti dall'art. 14 citato significando che in

ogni caso l'individuazione delle tratte in questione comporta qualificazioni e valutazioni di carattere (strettamente) tecnico, rimesse a codesto ANAS sia per quanto riguarda le caratteristiche ed i requisiti strutturali e funzionali delle opere che debbono rientrare tra i c.d. interventi di adeguamento (terze corsie, connessioni viarie, raccordi autostradali ecc.) sia per quanto attiene l'individuazione delle società concessionarie interessate cui compete la realizzazione e gestione dell'opera, in quanto titolari delle precedenti concessioni cui accede l'intervento di adeguamento.

Si resta a disposizione per quant'altro possa occorrere.

/amg

IL VICE AVVOCATO GENERALE

F.to SACCHETTO