

normazione - presentemente a regime - che disciplina i principi ed i criteri da adottarsi, in sede di revisione degli strumenti convenzionali relativi alle concessioni autostradali, alla vigente legislazione cioè comunitaria e nazionale, legislazione riferibile alla tipologia dei c.d. "lavori complementari", il che rende legittime (ad avviso del medesimo Magistrato) sia la proroga e sia la misura della stessa di dette concessioni.

Ricorda, il dott. Polifroni, che con decorrenza luglio 1990, il legislatore comunitario ha equiparato la disciplina delle concessioni in esame a quella degli appalti di lavori pubblici, ad eccezione del fatto che la controprestazione - nel contratto di concessione di lavori pubblici - consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo (ex artt.1 e 3, direttiva del Consiglio 89/440/CEE del 18 luglio 1989).

La medesima direttiva CEE - specificatamente per quanto attiene alle disposizioni degli articoli 1 e 5, circa la disciplina dei lavori complementari - ha avuto attuazione, nell'ordinamento nazionale, con il decreto leg.vo 19 dicembre 1991, n°406 (ex artt.4, 8 e 9).

La successiva direttiva del Consiglio 93/37/CEE, in data 14 giugno 1993, ha puntualmente ripetuto (negli articoli 1 e 7) quanto previsto nella precedente 89/440/CEE.

Osserva ancora il Magistrato che nelle premesse dall'ultima deliberazione del CIPE (n°68/1998), del 9 luglio 1998, si richiamano, tra l'altro, le problematiche emerse e non ancora risolte, nella stessa sede della Commissione della Unione europea, in ordine alla legittimità della proroga delle concessioni autostradali di che trattasi.

Il dottor Polifroni quindi nel motivare le proprie considerazioni, rappresenta che, allo stato degli atti, non conosce (come pure gli Organi dell'Ente) il testo integrale della nota di osservazioni estesa sul medesimo decreto interministeriale dalla Delegazione della Corte dei conti (in particolare, la data della sua redazione ed a quali Organi ed Uffici in indirizzo). Condivide, comunque, il rilievo di fondo che sarebbe stato formulato nel senso che la direttiva "de qua", emanata con il menzionato decreto in data 20 ottobre 1998, è una rielaborazione impropria e non conforme alle direttive prodotte dal CIPE (ex art.11, legge 23 dicembre 1992, n.498), sia alla direttiva del

20.12.1996 (che richiama le precedenti) e sia specificamente alla direttiva del 9 luglio 1998, per quanto nelle premesse della stessa precisato;

L'originario schema di convenzione-tipo, elaborato dall'Amministrazione dei lavori pubblici (documento il cui testo non richiama l'applicazione della disposizione dell'art.14, comma 4, della legge 9 agosto 1992, n.359, di conversione del decreto/legge n.333/1992), schema sul quale - come è noto - il Consiglio dell'Ente si pronunciò "favorevolmente" nell'adunanza del 9 luglio 1997, venne successivamente inviato, dal medesimo Ministero, al Consiglio di Stato che rese il parere (Sez. II, n.1715/97) in data 23 luglio 1997. Detto schema di convenzione/tipo - precisa il dott. Polifroni - non è stato mai formalmente approvato né dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, e né, autonomamente, dal solo Ministro dei lavori pubblici. Pertanto, osserva il Magistrato, si è sottratta alla pronuncia del Consiglio di Stato la verifica, in termini di legittimità, dell'applicazione (o non) al settore delle concessioni amministrative di costruzione e di gestione di autostrade, del menzionato art.14 della legge 359/1992. Di contro, ricorda che veniva

trasmissione dal Ministero dei lavori pubblici al preventivo esame di legittimità della Corte dei conti il decreto dello stesso Ministro, di concerto con il Ministro del tesoro, n.314 in data 4 agosto 1997, concernente l'approvazione della convenzione tra l'Anas e la società "AUTOSTRADE S.p.A.". Per quanto desumibile - unicamente dal piano finanziario allegato a detta convenzione - si richiamava l'art.14 della legge n.359/1992, accordando così - a detta Società partecipata oltre il 50% dall'IRI - una proroga generalizzata di anni venti decorrenti dalla scadenza di quella allora in vigore (dall'anno 2018 all'anno 2038). Le successive vicende sono ben note al Consiglio.

Come ripetutamente affermato nelle proprie distinte relazioni (ultima in data 9 luglio/13 agosto 1998, quale generale prospettazione in ordine alla complessa vicenda relativa al procedimento in esame, sulla revisione di dette convenzioni) il dott. Polifroni rappresenta che si sarebbe dovuta produrre dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, la "direttiva generale per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa" (ex art.3, comma 1, lett.b, legge

n°20/1994) quale strumento di approvazione del nuovo schema di convenzione/tipo, da redigere in conformità dei principi desumibili dalla giurisprudenza del controllo della Corte dei conti nonché di quella consultiva, del Consiglio di Stato e dell'Avvocatura generale dello Stato, giurisprudenza richiamata nella sua ripetuta relazione del 21 ottobre u.s.(cfr. prg.2.3). In breve, la direttiva testè menzionata quale ripetuta approvazione del modello del nuovo schema di convenzione/tipo, da sottoporre al preventivo esame di legittimità della Corte dei conti (ex art.1, comma 4, decreto lg.vo n.143/1994 ed art.3 cit.), verrebbe a valutare quanto elaborato dalla struttura dell'Ente - dopo l'esame di sua competenza (ex lege, art.6, comma 2, decreto lg.vo n°143/1994) dei singoli piani finanziari, redatti dalle Società autostradali (punto 2.2, direttiva CIPE cit., del 1996) - e secondo la riferita giurisprudenza, il che trova la sintesi operativa nel "documento programmatico" approvato dal Consiglio dell'Anas, nell'adunanza del 4 giugno 1990, e sul quale ha provveduto a formulare poi le menzionate osservazioni, di cui al prg.3, della propria relazione in qualità di Magistrato delegato al controllo dell'Ente (ex art.9, comma 3, decreto lg.vo

cit.).

Nel merito, osserva ancora il dott. Polifroni, il modulo della proroga delle concessioni in vigore, come previsto dal menzionato art.5 della direttiva in esame, dà luogo al rilievo di una duplice disparità di trattamento tra gli stessi operatori nel settore delle concessioni autostradali (ex art.1, legge 11 febbraio 1994, n.109): la prima disparità attiene al raffronto con quanto riconosciuto con la c.d. "proroga generalizzata", concessa alla menzionata società "AUTOSTRADE S.p.A." (in cui è ricompresa la integrale esecuzione della c.d. "variante di valico" anche se il relativo decreto di approvazione della nuova convenzione è stato ammesso a registrazione dalla Corte dei conti previa apposizione del visto con riserva); la seconda, nel determinare la misura della proroga stessa in relazione al solo periodo di assorbimento del contenzioso accertato (in misura inversa alla redditività delle singole Società concessionarie, secondo la media del M.O.L. inerente al triennio 1995/97) e non all'effettivo recupero anche dei costi e con i conseguenti ricavi per i nuovi interventi di adeguamento della rete autostradale esistente, nuovi interventi autorizzati per esigenze relative alla sicurezza del traffico ed

al mantenimento del livello di servizio.

Ritiene, pertanto, il medesimo Magistrato che il ricorso alla disciplina dei c.d. "lavori complementari" si rende estensibile alla esecuzione delle opere ricomprese nelle concessioni di lavori pubblici - a decorrere dal luglio 1990 - a séguito della interpretazione sistematica della legislazione comunitaria (ex articoli 1 e 3, direttiva 89/440/CEE) e successivamente della legislazione nazionale di recepimento (ex articoli 4, 8 e 9 del decreto leg.vo n.406/1991) dando così la legittima soluzione alla corretta applicazione dell'art.11, legge n.498/1992, eliminando ogni disparità di trattamento tra i singoli operatori nel settore delle concessioni autostradali.

Il frazionare la esecuzione di nuovi lavori la cui realizzazione supera la misura della proroga concessa - in ragione del contenzioso preventivamente accertato - frazionamento conseguente all'espletamento delle procedure di gara per un nuovo affidamento, nella vigenza del rapporto convenzionale, viola la norma comunitaria (ex art.5, prg.3, lett d, direttiva 89/440/CEE) e quella nazionale di recepimento (ex art.9, comma 2, lett d, dec. leg.vo n.406/1991) dando così ingresso al

manifestarsi di una possibile e successiva attività contenziosa.

Qualsivoglia richiamo poi alla c.d. Merloni/ter - ex art.37/quinquiens - circa la nuova figura negoziale della concessione di sola gestione di una infrastruttura o di un servizio di pubblica utilità (la concessione di servizio in tema di lavori pubblici) rende presentemente emblematico il problema interpretativo in ordine alla compatibilità con il diritto comunitario vigente, prevedendo questo la procedura di sola aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi e non di concessione di pubblici servizi (direttiva 92/50/CEE, del 18 giugno 1992) mentre in tema di lavori pubblici la concessione attiene (secondo detta normazione comunitaria), congiuntamente, sia alla costruzione e sia alla gestione dell'opera pubblica (ex art.1, lett d, direttiva 89/440/CEE).

La corretta interpretazione di detto art.37/quinquiens non può pertanto prescindere dalla pronuncia della Commissione della UE, da richiedersi ai sensi dell'art.5 della direttiva 89/665/CEE del 21 dicembre 1989, richiamando - per ogni conseguente effetto - le disposizioni degli articoli 12 e 13 della legge 19 febbraio 1992, n.142 (recante

disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee).

Rappresenta infine che l'ammissione al visto ed alla pedissequa registrazione, "tout court", del decreto interministeriale (prot. n. 283/Seg. Dicoter, in data 20 ottobre 1998) che emana la direttiva in esame - non conseguente a pronuncia dell'Organo collegiale, la Sezione di controllo Stato - imporrebbe il deferimento delle rilevate questioni alla Sezione del controllo sugli enti.

Nel riassumere il dott. Polifroni conclude precisando che tutto quanto sopra esposto, è stato specificamente rappresentato al menzionato Consigliere istruttore della Corte dei conti (con il richiamato documento, in data 9 dicembre 1998), ai fini del coordinamento del controllo intestato alla Corte stessa, nelle sedi del riscontro preventivo sugli atti e di quello successivo sulla gestione dell'Anas.

Il Dr. Ricciuto, prendendo spunto dal quadro tracciato dal Magistrato, tiene a sottolineare il lungo periodo di tempo trascorso dall'inizio della vicenda, circa un anno e mezzo, vicenda che per le complesse problematiche presentatesi ancora non trova

una sua conclusione.

Ribadisce quindi le proprie preoccupazioni in ordine al protrarsi dei tempi che, in presenza di un mancato adeguamento delle tariffe, da una parte può generare un accrescimento del contenzioso nei confronti dell'Ente e dall'altra un minor introito a favore dell'Esercizio (attraverso il pagamento dell'I.V.A.), pur essendosi l'Ente adoperato responsabilmente ed avendo adempiuto ai suoi doveri nel rispetto dei termini.

A questo riguardo il Presidente ricorda che il Consiglio ha provveduto, nei termini di volta in volta fissati dal CIPE, ad inoltrare al Ministero dei lavori pubblici gli schemi di convenzione relativi alle singole Società concessionarie (dicembre 1997) e successivamente il documento programmatico (giugno 1998). Nel contempo, come a tutti noto, il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, ha emesso la direttiva in questione.

Ritiene quindi che il Consiglio e l'Ente abbiano posto in essere tutte le attività di propria competenza e che allo stato non si possa fare altro che attendere le determinazioni che vorrà assumere la Corte dei conti ed i Ministeri competenti.

A richiesta infine il Presidente conferma che è

pervenuta una lettera del Ministero, a firma di un funzionario della DICOTER, con la quale viene richiesta a ciascuna concessionaria tutta la documentazione inerente ai piani finanziari, programmi etc. concernente la stipula degli schemi di convenzione.

Ritiene che tale tipo di richiesta possa creare, in un momento particolarmente delicato per le varie problematiche in essere nello specifico settore, confusione di ruoli e di competenze e pertanto ravvisa l'esigenza di rappresentare al Ministero LL.PP. ed alla DICOTER l'opportunità - assunto che tutta la documentazione in materia è presso l'Ente - che eventuali richieste debbano essere formulate direttamente all'ANAS.

Il Consiglio, nel concordare su quanto rappresentato dal Presidente, dopo un'ampia discussione, esprime le proprie preoccupazioni per il persistere di una situazione di stallo e di incertezza legata alla mancanza di una regolamentazione specifica che consenta di poter adottare le decisioni operative connesse al rinnovo degli schemi convenzionali.

Ritenendo peraltro, come più volte rappresentato, di aver assolto ai propri compiti,

auspica che nelle sedi competenti vengano assunte al più presto le rispettive decisioni.

Nel contempo si riserva di esprimere le proprie osservazioni sulla bozza di schema di convenzione già presentata, al fine di addivenire ad una rapida approvazione del testo definitivo, conforme agli indirizzi che verranno espressi.

Viene invitato a partecipare alla seduta l'Ing. Costantini.

Prima di passare alla trattazione dei successivi argomenti, il Consigliere Basile tiene ad evidenziare l'importanza che, ai sensi dell'art.25 della Legge Merloni, vengano indicati in occasione di perizie le fattispecie a cui si riferiscono le varianti in esame, così come previsto da detto articolo; ciò in quanto le varianti d'opera possono essere ammesse, sentito il progettista, solo per specifici casi, evidenziando quelli in cui le stesse sono riconducibili ad errori ed omissioni.

Il Direttore Costantini, su invito dell'Arch. Basile, inizia ad illustrare i punti all'ordine del giorno.

-OMISSIS-

-OMISSIS-

completa ed esaustiva delle risultanze del lavoro intrapreso.

Su invito del Presidente il Direttore Pandolfi fornisce una prima sintesi delle attività poste in essere e delle risultanze a cui è pervenuto il gruppo di lavoro, come enunciate nella Relazione, documento che viene consegnato a tutti i presenti e che il Consiglio si riserva di esaminare nella prossima adunanza, che viene fissata per il 30 dicembre p.v. alle ore 11.00, mentre la successiva riunione viene prevista per il 13 gennaio 1999.

Alle ore 20,00, null'altro essendovi da deliberare, il Presidente ringrazia gli intervenuti e dichiara chiusa la riunione.

IL PRESIDENTE

Dott. G. D'Amplino

IL SEGRETARIO

Dott.ssa C. Basili.

ENTE NAZIONALE PER LE STRADE

(ANAS)

ALLEG. 16.1

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

ADUNANZA DEL 28.1.1999 - ORE 11,00

V E R B A L E n. 2

Il giorno 28.1.1999, alle ore 11,00, nella sede di via Monzambano n.10 - 00185 Roma - si è riunito il Consiglio di Amministrazione dell'ANAS, - Ente nazionale per le strade.

Sono presenti alla seduta i Signori:

- Dott. Giuseppe D'ANGIOLINO	Presidente
- Prof. Arch. Sergio BASILE	Consigliere
- Prof. Alessandro MIGLIAVACCA	"
- Prof. Lanfranco SENN	"
- Prof. Paolo URBANI	"

Partecipano alla seduta:

- Dott. Arnaldo RICCIUTO	Presidente del Collegio dei revisori
- Dott. Luciano NOVELLA	Membro effettivo del Collegio dei revisori
- Dott. Pasquale STRACQUADANIO	"

Assiste alla seduta:

Dott. Mario POLIFRONI	Presidente di Sez. della Corte dei conti
-----------------------	---

Magistrato delegato

al controllo

Dott.ssa Cristina BASILI

Segretario

Gli argomenti posti all'ordine del giorno sono i seguenti:

- 1) Approvazione verbale del 13.1.1999;
- 2) Informative del Presidente;
- 3) Schema di convenzione Società concessionarie. Testo
2° Atto aggiuntivo Convenzione Autostrade;
- 4) Strada a scorrimento veloce tra la variante di
Prossedi e la S.S. 7 - 2° Perizia di variante tecnica
e suppletiva;
- 5) S.S. 125 - Tronco Capo Boi - S. Priamo - 2° e 3°
Lotto;
- 6) Programma di acquisto di macchinari ed attrezzature
per la manutenzione stradale;
- 7) Varie ed eventuali.

Il Presidente, constatata la regolarità della convocazione e la validità della costituzione dell'odierna riunione, dichiara aperta la seduta e passa a trattare gli argomenti iscritti all'O.d.G. iniziando dall'arg. n. 1):

Approvazione verbale del 13.1.1999

Previo il recepimento immediato di alcune rettifiche ed integrazioni, il verbale viene

-OMISSIS-

-OMISSIS-

Si passa a trattare l'argomento n. 3):

Schema di convenzione Società concessionarie.

Testo 2° Atto aggiuntivo Convenzione Autostrade

Il Presidente, prima di introdurre l'argomento all'Ordine del Giorno, invita il Magistrato dott. Polifroni ad esporre, in linea con quanto rappresentato nelle precedenti riunioni del 10.12.1998 (verbale n.19) e del 13.01.1999 (verbale n.1), le proprie considerazioni e riflessioni sulle specifiche tematiche.

Nel riassumere gli aspetti essenziali dell'intera e complessa vicenda, per quanto in argomento, relativa alla revisione delle convenzioni che disciplinano le attuali concessioni autostradali - ai sensi dell'art.11 della legge 23 dicembre 1992, n.498 - concessioni assentite anteriormente all'entrata in vigore della legge 28 aprile 1971, n.287 (legge che ha sospeso dalla sua vigenza "il rilascio" di nuove concessioni, ex art.11), il Magistrato referente richiama, nella loro sequenza logica, tre distinti atti, tra loro coordinati in via di interdipendenza, sui quali - in merito a specifiche questioni di principio che i medesimi atti ripropongono - ha già formulato, in punto di diritto, le proprie