

CONSIGLIO DI STATO - PARERE CONCERNENTE GESTIONE
AMMINISTRATIVO-GIURIDICA SATAP SpA - N. 58 DELL'8 GIUGNO 2000

PAGINA BIANCA



Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 5.8.

Roma, addì8-6-..... 2000

Risposta a nota del 19.4.2000
N. ...4.32..... Div. V. IV

OGGETTO

Parere circa quesito concernente
gestione amministrativo - giuridica.
SATAP S.p.A..

Allegati N.

Al Ministero

LAVORI PUBBLICI

Gabinetto dell'On.le Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente, mi
pregio di trasmettere copia del
parere numero 487/2000 emesso
dalla Sezione seconda di questo
Consiglio sull'affare a fianco
indicato.

Restituisco gli atti allegati
alla richiesta del parere,
richiamando alla attenzione di
codesta Amministrazione l'art.
56 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444,
nel testo modificato dall'art. 1
del D.P.R. 23 giugno 1988, n.250,
circa la pubblicità del parere
stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione

SECONDA 10 MAGGIO 2000

N.° Sezione 487/2000

La Sezione

OGGETTO

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Richiesta di parere su questioni inerenti il rapporto concessorio per la costruzione ed esercizio dell'autostrada Torino - Alessandria - Piacenza.

Vista la relazione in data 19/4/2000, pervenuta il 2/5/2000, con cui il Ministero dei Lavori Pubblici chiede il parere del Consiglio di Stato

sui quesiti inerenti il rapporto concessorio in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore;

PREMESSO:

Riferisce l'Amministrazione che in data 3 giugno 1977 veniva assentita alla SATAP la concessione di costruzione ed esercizio dell'Autostrada Torino - Alessandria - Piacenza.

La convenzione originaria ha subito modifiche e variazioni, fino al 27 settembre 1990, data in cui è stato stipulato il V atto aggiuntivo, avente ad oggetto il tratto Asti-Cuneo, approvato con D.I. del 5/4/1991.

a.v.

L'Ente concedente ha riferito, con successive relazioni che la Società concessionaria ha posto in essere comportamenti contrastanti sia con la normativa di riferimento (L. n. 287/71), che con le disposizioni della convenzione, esercitando attività non comprese nell'oggetto sociale, in relazione alle quali il Concedente ha più volte richiamato la società, che ha sempre adempiuto con considerevole ritardo.

Con riferimento alle segnalate irregolarità, il Ministro pro tempore, con nota del 29 luglio 1997, invitava l'Ente ad approfondire quanto denunciato ed a procedere, in caso di conferma della sussistenza di violazioni agli obblighi convenzionali e normativi, all'adozione dei provvedimenti di decadenza in base all'art. 15 della convenzione vigente, che tuttavia l'ANAS ha ritenuto di competenza del Ministro, in base allo stesso art. 15.

Aggiunge l'Amministrazione che nella seduta del 2 dicembre 1999, il Consiglio di Amministrazione dell'ANAS prospettava una questione di legittimità del rapporto convenzionale instaurato con la SATAP, e nella stessa sede, anche il Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo rilevava che l'assegnazione della concessione appariva in contrasto con la normativa comunitaria e nazionale.

Con direttiva ministeriale 16 febbraio 2000 veniva ribadita la validità del V atto aggiuntivo ed invitato l'ANAS a continuare nelle trattative per la revisione della convenzione.

Dopo aver riferito anche sulle vicende penali in corso a carico di azionisti e amministratori della SATAP l'Amministrazione evidenzia taluni problemi che le vicende in questione pongono. In particolare:

a) poiché la direttiva ministeriale emanata per dare corso alla situazione relativa al V° atto aggiuntivo (tratto Asti-Cuneo) è stata intesa dal Magistrato della Corte dei Conti come un vero e proprio "ordine" illegittimo impartito dal Ministro occorre chiarire il concetto di "alta vigilanza";

b) in ordine alla competenza a pronunciare la decadenza della concessione se l'art. 15 della convenzione vigente prevede che sia il Ministro, di concerto con il Ministro del Bilancio e della P.E. e con il Ministro del Tesoro, sentiti il Consiglio di Amministrazione dell'ANAS ed il Consiglio di Stato, a pronunciare, con il proprio decreto, la decadenza della concessione qualora la società sia stata invitata a rimuovere le cause di illegittimità e non vi provveda entro il termine fissato, è anche vero che la posizione del Ministro rispetto all'ANAS, è mutata a seguito dell'entrata in vigore del

D.lgs. n. 143 del 1994; tant'è che nel nuovo schema-tipo di convenzione l'art. 24, comma 2, prevede che sia il Concedente a proporre al Ministro la pronuncia di decadenza;

c) per quanto concerne la legittimità del V atto aggiuntivo, nonostante il Magistrato della Corte dei Conti abbia espresso il proprio rilievo, in ordine alla legittimità di tale atto, in quanto stipulato dopo l'entrata in vigore della direttiva comunitaria 89/440/CE, tuttavia, come evidenziato dall'Amministrazione con nota del 7 dicembre 1999, nella vigenza delle precedenti disposizioni comunitarie l'affidamento di una concessione di costruzione e gestione di opera pubblica (qual è quella autostradale) non doveva avvenire mediante gara.

Deve pertanto ritenersi conforme alle norme comunitarie la concessione originaria assentita alla SATAP e dei primi 4 atti aggiuntivi, stipulati in data precedente al momento di obbligatorietà della direttiva 89/440/CE, mentre, per quanto riguarda il V atto aggiuntivo, che risulta stipulato il 27 settembre 1990 e cioè tre mesi dopo gli inizi degli obblighi comunitari, l'amministrazione rileva che esso costituisce l'atto terminale di un procedimento iniziato anni prima, senza alcun limite di valenza comunitaria;

d) per quanto le inadempienze addebitate dall'ANAS alla SATAP l'amministrazione, ricordando che il motivo che aveva determinato il legislatore del 1971 a prevedere una circoscrizione dello scopo sociale delle concessionarie autostradali era da ricondursi al fatto che le operazioni finanziarie condotte utilizzando i proventi della società si sostanziano in uno storno di risorse provenienti dall'utenza autostradale, che possono così essere destinate alla copertura di perdite registrate dalla società nello svolgimento di "altre" attività, si chiede se tale limitazione sia ancora vigente, una volta che la legge 30 aprile 1999, n. 136, ha modificato, con l'art. 19, comma 3, la previsione della legge n.287/71, disponendo che la costruzione e la gestione delle autostrade non costituiscono più l'oggetto "esclusivo" delle concessionarie, ma soltanto il "principale".

e) per quanto riguarda le azioni penali pendenti nei confronti dei sig.ri Gavio (rinvio a giudizio dinanzi al Tribunale di Tortona e richiesta di rinvio a giudizio dinanzi al Tribunale di Torino) l'Amministrazione si chiede quale cautela possa essere adottata per evitare che l'Ente e il Ministero possano essere accusati di aver trattato con soggetti moralmente inidonei;

f) con riferimento, infine, al blocco delle trattative per la rinegoziazione, l'Amministrazione esprime l'avviso di prenderne atto e imporre alla concessionaria l'esecuzione delle opere (comprese quelle relative al V lotto) alle condizioni e patti vigenti, salvo procedere alla pronuncia di decadenza (su proposta dell'ANAS) in caso di rifiuto a proseguire.

Su tali questioni particolarmente delicate l'Amministrazione ritiene opportuno acquisire il parere di questo Consiglio di Stato.

CONSIDERATO:

La soc. SATAP - Soc. Autostrade Torino-Alessandria-Piacenza - è concessionaria della costruzione ed esercizio dell'omonima autostrada per effetto di concessione e relativa convenzione del 9.2.1972.

La suddetta convenzione è stata aggiornata e modificata con successivi atti aggiuntivi del 3.6.1977, del 21.10.1982, 1.7.1986 e, infine, con quinto atto aggiuntivo e modificativo del 27.9.1990, approvata con D. M. LL. PP. del 5.4.1991, registrato alla Corte dei Conti in data 22.5.1991. Quest'ultima convenzione aggiuntiva venne stipulata per l'affidamento della concessione di costruzione ed esercizio del collegamento fra le autostrade A21 e A6 da Asti a Cuneo, con interventi integrativi della viabilità esistente tra le predette autostrade, nonché opere di ammodernamento e potenziamento dell'autostrada esistente.

Tale convenzione aggiuntiva, nonostante siano passati quasi dieci anni dalla sua operatività, non risulta essere stata mai posta in essere, a seguito di una serie di eventi riportati nella relazione dell'amministrazione (peraltro non adeguatamente documentati in idonea ed esauriente allegazione) quali: contestazioni mosse dall'ANAS alla concessionaria, richieste di ulteriori finanziamenti pubblici (per circa 840 miliardi, ben oltre quello di 35 miliardi previsto nella convenzione aggiuntiva del 1990) della stessa concessionaria, vicende penali in cui sono coinvolti, tra gli altri, soci ed amministratori della SATAP, di dubbi di legittimità della stessa convenzione aggiuntiva.

del 1990 con riferimento alla normativa comunitaria ed interna in materia di procedure di affidamento di concessioni di lavori pubblici.

Per provvedere alla realizzazione della tratta di collegamento Asti-Cuneo l'Ente concedente ha avviato una serie di iniziative, peraltro di segno e contenuto incerto, tese al rinnovo dell'ultima convenzione in atto.

In particolare, nella seduta del 2.12.1999 l'Ente sembrerebbe voler propendere per una proroga della precedente convenzione aggiuntiva del 1990, che, secondo quanto suggerito anche dall'Avvocatura Generale dello stato con pareri del 30 luglio e 30 settembre 1999 (non versati in atti), varrebbero anche come strumento transattivo delle controversie in corso, non meglio specificate.

In tale complesso e per molti aspetti non del tutto perspicuo, anche sul piano della completezza istruttoria, quadro provvedimentale, si innestano i quesiti rivolti a questo Consiglio di Stato.

Con riferimento alla legittimità della convenzione aggiuntiva del 1990 alla luce della normativa comunitaria ed interna la Sezione osserva, preliminarmente, che tale convenzione appare, allo stato, perfettamente operante, non risultando essere stati mai adottati formali atti di risoluzione del rapporto ai sensi dell'art. 340 della L. n. 2240/1865 e dell'art. 27 del R.D. n. 350/1985, di recesso unilaterale ex art. 345 stessa legge n. 2248, di annullamento del provvedimento di approvazione della convenzione aggiuntiva emesso ai sensi dell'art. 7 della L. n. 287/1971, od altre analoghe iniziative, come la decadenza dalla convenzione in base alla previsione di cui all'art. 15 della precedente convenzione aggiuntiva del 1.7.1986.

In tale contesto assumono rilievo preliminare i quesiti sub c) e d) di cui in premessa, se, cioè, la convenzione aggiuntiva del 1990 possa ritenersi legittima con riferimento ad un presunto obbligo, gravante sull'amministrazione, di aggiudicazione della concessione secondo un procedimento ad evidenza pubblica, ovvero se la stessa potesse essere dichiarata decaduta per violazione dell'art. 12 della citata convenzione del

1986, relativo al requisito della limitazione dell'oggetto sociale alla costruzione ed esercizio di autostrade già assentite ed alla partecipazione in enti aventi fini analoghi; requisito che non v'è dubbio essere venuto meno dal 1994, con le attività finanziarie poste in essere dalla SATAP attraverso l'acquisto di azioni ITIFIN S.p.A., peraltro a condizioni assai svantaggiose per la stessa concessionaria, secondo quanto emerge dalla relazione ANAS del 10.1.2000 e secondo quanto risulta, altresì, dal decreto penale di rinvio a giudizio degli amministratori e soci SATAP.

Quanto al primo punto, è da rilevare che il d. L.vo n. 406 del 19.12.1991 ha disposto, all'art. 4, comma 2, che ai fini dell'applicazione delle regole procedurali e sostanziali stabilite dallo stesso decreto per l'esecuzione di lavori pubblici oltre soglia comunitaria si considerano concessioni di lavori pubblici i contratti aventi gli oggetti di cui al precedente comma 1 caratterizzati dal fatto che la controprestazione a favore dell'impresa o dell'ente concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo.

Alla luce del disposto normativo, dunque, la concessione di costruzione e gestione di autostrade era sottoposta al regime della procedura ad evidenza pubblica.

Tale conclusione trova d'altronde conforto nella giurisprudenza del giudice contabile, che, dopo un'attenta ricostruzione del quadro normativo in tema di costruzioni autostradali e delle relative concessioni ha chiarito perché alla costruzione e gestione di autostrade sia applicabile la disciplina comunitaria introdotta nel nostro ordinamento con il d. l.vo n. 406/1991 [C. Conti, sez. contr. Stato, 6.11.1997 n. 136].

Tale disciplina, tuttavia, non troverebbe applicazione alla convenzione aggiuntiva del 1990, sottoscritta ed approvata prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, la quale ha innovato al disposto dell'art. 1 comma 2 della legge n. 584/1977, per il quale ai fini dell'applicazione della stessa legge la concessione di sola costruzione (e non pure quella di concessione e gestione) era equiparata all'appalto.

E' da ricordare anzitutto, al riguardo, il costante insegnamento della Corte Costituzionale, secondo il quale il riconoscimento dell'ordinamento comunitario e nazionale come reciprocamente autonomi ma coordinati e comuni comporta l'immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie immediatamente applicabili, che operano direttamente come norme investite di forza e valore di legge, aventi rango primario; con l'ulteriore conseguenza che, in caso di conflitti tra i due ordinamenti per le discrasie normative che sulla stessa materia si determinano, quello comunitario prevale su quello interno, con il relativo effetto di disapplicazione delle norme interne, confliggenti con quelle esterne, da parte dell'amministrazione che intenda porle a fondamento della propria attività amministrativa e da parte del giudice che sia chiamato ad applicarle in giudizio, fermo comunque l'obbligo dello Stato italiano di assicurare l'adempimento degli obblighi comunitari attraverso la conseguente attività di normazione conformativa [C. Cost., 8.6.1994 n. 170; 11.7.1988 n. 389; 2.11.1995 n. 482; 10.11.1999 n. 425; Cons. St., sez. IV, 5.6.1998 n. 918, quest'ultima riferita proprio alla necessità di rispetto delle norme comunitarie in materia di modalità di scelta del contraente ante d. l.vo n. 406].

E' pur vero che la trasposizione delle norme comunitarie nell'ordinamento interno non è sempre assoluta ed incondizionata; atteso che il principio di self-executing sancito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Costituzionale può talvolta trovare un limite nelle peculiarità dell'ordinamento interno (si pensi alla distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo sconosciuta agli altri Paesi membri dell'Unione: cfr. Cons. St., sez. normativa., par. 30.6.1997 n. 49/97), ma questo non è il caso delle concessioni di costruzione e concessione, per le quali non vale nessuna condizione di specificità ordinamentale interna: tant'è che già sotto il vigore della L. n. 584 esse erano state ritenute, dalla giurisprudenza, assoggettabili alla normativa comunitaria sulla procedura di scelta del contraente-concessionario, proprio in virtù dei principi sopra ricordati della esecutività prevalente ed immediata della norma

comunitaria e della disapplicazione della disposizione nazionale confliggente [Cons. St., sez. IV, 18.1.1996 n. 54].

Il fatto, dunque, che il decreto legislativo n. 406 del 1991 sia successivo alla data della convenzione aggiuntiva del 1990 ed al conseguente provvedimento di approvazione non rileva ai fini della verifica della legittimità dei predetti atti, poiché a quelle date trovava applicazione la direttiva, auto esecutiva, 89/440, solo tardivamente recepita con il d. l.vo n. 406, rispetto al termine di vacanza applicativa, che per tutti gli Stati membri scadeva - per stessa ammissione dell'amministrazione referente - il 19.7.1990, prima, dunque, della quinta convenzione aggiuntiva e modificativa stipulata con la SATAP.

A contrastare l'applicazione della direttiva n. 440 non può certo valere il disposto dell'art. 36 del decreto 406, secondo il quale la legge 8 agosto 1977, n. 584 avrebbe cessato di avere applicazione a far data dall'entrata in vigore del medesimo decreto, salvo che per le procedure per le quali il bando di gara fosse stato pubblicato o l'offerta fosse stata presentata anteriormente alla suddetta data. Lo slittamento in avanti della decorrenza dell'obbligo di conformazione al diritto comunitario rispetto alla data da questo fissata si risolve anch'esso in un'antinomia normativa tra ordinamenti, la quale si determina non solo con riguardo alle disposizioni sostanziali ma anche a quelle temporali.

Infatti, la necessità di un adeguamento tempestivo alle norme sovranazionali, in base ai termini imposti per la conformazione dei propri ordinamenti ai singoli stati membri, costituisce principio formalmente recepito anche dall'ordinamento italiano.

Secondo l'art. 1 della legge 9.3.1989 n. 86 lo Stato italiano, con i procedimenti e le misure previste dalla stessa legge, deve garantire (in ogni forma e modalità, compresa quella di ordine temporale) l'adempimento degli obblighi derivanti dalla sua appartenenza alle Comunità europee conseguenti all'emanazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni che, in conformità alle norme dei trattati istitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità

economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, vincolano la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione.

Va ancora ricordato, ai fini che qui rilevano, che secondo l'art. 9 della medesima L. n. 86 le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. Anche da tali disposizioni appare evidente come l'aspetto temporale sia un elemento essenziale per l'obbligo di adeguamento alle normative comunitarie.

Le predette considerazioni trovano conforto, ad avviso della Sezione, anche nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità del referendum abrogativo della l. n. 230/1962, ha avuto modo di ribadire che l'obbligo di conformazione al diritto comunitario sorge a carico dello Stato italiano anche in pendenza del termine dilatorio di adeguamento fissato nelle direttive [C. Cost., 7.2.2000 n. 40].

Di qui la conseguenza che ove quel termine non sia rispettato con attività di normazione interna di adeguamento, al suo scadere i vuoti normativi o le disposizioni nazionali contrastanti vanno, in virtù del principio di ritrazione dell'ordinamento interno, rispettivamente riempiti e sanati automaticamente ed immediatamente con l'applicazione delle norme comunitarie.

Neppure può sostenersi che tale obbligo possa nella fattispecie considerarsi recessivo rispetto agli affidamenti ingenerati nel concessionario, anche ai fini di eventuali pretese risarcitorie che questi potrebbe accampare ove si addivenisse alla caducazione della convenzione aggiuntiva del 1990.

Ciò potrebbe forse ipotizzarsi nel caso che quella convenzione avesse avuto un'esecuzione quantomeno parziale, ma questo non è, poiché, come detto, il rapporto concessorio non ha mai avuto concreta attuazione anche per colpa del concessionario, in

relazione agli inadempimenti, richieste di ulteriori finanziamenti, ritardi e vicende penali di cui egli è stato ed è protagonista.

Non è concepibile neppure una salvezza della convenzione in parola mediante il ricorso ai principi della trattativa privata per la scelta del concessionario, che il d. l.vo 406 relega, conformemente alla direttiva comunitaria, ad ipotesi eccezionalissime, che nella specie non sussistono.

In particolare, non si potrebbero legittimamente invocare i principi di complementarietà, collegamento funzionale, accessorietà o ripetitività, che in base all'art. 9 comma 2 del decreto 406 possono legittimare il ricorso alla procedura negoziata. Le lett. d) ed e) di quell'articolo, infatti, ammettono tale eccezionale procedimento di aggiudicazione in casi tassativi e limitati: rispettivamente, per lavori complementari, non figuranti nel progetto inizialmente aggiudicato né nel primo contratto concluso, che siano divenuti necessari, a seguito di una circostanza impreveduta, all'esecuzione dell'opera ivi descritta, purché non possano essere, tecnicamente o economicamente, distinti dall'appalto principale senza gravi inconvenienti per l'amministrazione oppure, quantunque separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento; ovvero per nuovi lavori consistenti nella ripetizione di opere similari affidate all'impresa titolare di un primo appalto dalla medesima amministrazione aggiudicatrice, purché tali lavori siano conformi a un progetto di base oggetto di un primo appalto attribuito secondo le procedure dei pubblici incanti, della licitazione privata o dell'appalto-concorso. In tal caso, il ricorso alla trattativa privata è consentito nel triennio successivo all'aggiudicazione dell'appalto iniziale e deve essere previsto nel bando di gara relativo al primo appalto.

Nel caso di specie, invece, si tratta della realizzazione e gestione di un tratto autostradale, quello di collegamento tra Asti e Cuneo, del tutto distinto da quello originariamente concesso, trattandosi di un segmento perpendicolare a quello esistente, con direzione da sud a nord, con uno sviluppo chilometrico pari a circa un terzo di

dell'autostrada Torino - Piacenza, come tale privo dei requisiti di complementarità ed accessorietà rispetto ad un tracciato principale, e costituente anzi una vera e propria nuova autostrada.

D'altra parte, se fosse lecito considerare le tratte autostradali, che con termine tecnico sono qualificate come "connessioni di punta", come accessorie ad un tratto precedente si potrebbe determinare una situazione di oligopolio in favore dei pochi concessionari originari, che attraverso un sistema autostradale reticolare deterrebbero la gestione di tutto il sistema viario italiano.

In tale contesto la strada procedimentale percorribile dall'amministrazione non è già quella delle proroghe o rinnovazioni o modificazioni della precedente concessione.

Le soluzioni legittime offerte all'amministrazione sono invece altre due.

La prima potrebbe essere quella dell'annullamento d'ufficio per motivi di illegittimità originaria, annullamento facilmente supportabile con adeguata motivazione in ordine all'interesse pubblico concreto ed attuale a realizzare sollecitamente e finalmente un'opera pubblica rimasta congelata per dieci anni a causa anche di fatti imputabili al concessionario.

A tale soluzione non appare ostativa, sotto il profilo della contraddittorietà, la direttiva ministeriale del 16.2.2000, con cui il ministro ha dato precise indicazioni in merito all'opportunità di dare comunque attuazione alla convenzione aggiuntiva del 1990, a prescindere dalla sua revisione.

In disparte la considerazione che tale atto, per il suo contenuto non rigoroso sul piano delle sequenze procedimentali indicate all'ente concedente, per la sua forma epistolare e per le sue finalità vagamente sollecitatorie dello stesso concedente appare configurabile più come una semplice manifestazione di intenti che come vera e propria direttiva vincolante per il suo destinatario (amministratore dell'ANAS), essa, quand'anche volesse qualificarsi come tale, sarebbe facilmente rimuovibile con un analogo atto di ritiro.

Infatti, l'art. 1 del D.L. vo 26.2.1994 n. 143, che ha disposto, in sostituzione della precedente Azienda, l'istituzione dell'Ente nazionale per le strade, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa a contabile e con personalità giuridica di diritto pubblico, la cui attività è disciplinata, salvo che non sia disposto diversamente dalla legge, dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private, ed il cui statuto è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con i Ministri del tesoro e della funzione pubblica, ha stabilito, all'ultimo comma, che l'Ente è sottoposto all'alta vigilanza del Ministro dei lavori pubblici che detta gli indirizzi programmatici.

Il concetto di alta vigilanza, come esplicitato – seppur non esaustivamente e tassativamente – anche dalla norma, non può risolversi nell'emanazione di ordini, indicazioni o puntuali direttive in merito a concreti atti di gestione, dovendosi invece a limitare – analogamente a quanto avviene nei rapporti tra organo politico e dirigenza amministrativa – ad un'attività di indirizzo programmatico sulla complessiva politica stradale, di coordinamento, di direttiva generale e complessiva, di verifica e controllo della gestione complessiva e dei risultati raggiunti, senza poter scendere nel dettaglio di concrete scelte gestionali che l'ente deve assumere nella sua esclusiva competenza e responsabilità di soggetto pubblico operante secondo i consueti parametri pubblicistici di efficienza ed economicità, rafforzati, sul piano dell'efficacia, dagli strumenti privatistici con cui esso agisce.

Oltretutto la “direttiva ministeriale” di dare attuazione alla convenzione aggiuntiva del 1990 appare anche di dubbia legittimità alla luce dell'art. 15 della convenzione aggiuntiva del 1986 (non modificata dalla successiva del 1990) secondo cui con decreto del Ministro dei LL. PP. si sarebbe potuto far luogo alla dichiarazione di decadenza dalla concessione, tra l'altro, per inosservanza degli obblighi sanciti dal precedente art. 12. Quest'ultimo, a sua volta, fissava, tra i requisiti sociali, quello per cui “l'oggetto sociale ha come scopo esclusivamente la costruzione e l'esercizio delle autostrade assentite in concessione... salva la facoltà di partecipazione in enti aventi fini analoghi”.

La norma negoziale è meramente ripetitiva di quella legale, cioè dell'art. 3 della L. n. 287/1971, che fissava il principio di esclusività dell'oggetto sociale con riferimento alla sola costruzione e gestione di autostrade, principio abbandonato soltanto

con la recentissima novella introdotta dall'art. 19, L. 30 aprile 1999, n. 136, che ha modificato il citato art. 3, stabilendo che nella convenzione dovrà, tra l'altro, prevedersi che gli enti concessionari debbano avere come proprio oggetto sociale principale (quindi non più esclusivo) la costruzione e la gestione delle autostrade.

Tale innovazione legislativa non può, tuttavia giovare alla legittimità dell'atto aggiuntivo del 1990, trattandosi di norma sopravvenuta, evidentemente non retroattiva e perciò non applicabile ad una convenzione di nove anni prima.

D'altronde, proprio con riferimento alla stessa società SATAP ed alla impossibilità di superare i limiti dell'oggetto sociale imposti dalla convenzione e dall'art. 3 della legge n. 287 si è già espressa questa stessa Sezione con pareri 23.7.1997 n. 1715 (seguito dal parere 21.4.1999 n. 547/99), sulla schema di convenzione tipo, sub osservazioni all'art. 3 e 26.11.1997 n. 2116.

Dalle osservazioni che precedono emerge con evidenza l'altra soluzione percorribile dall'amministrazione per non dare seguito alla convenzione aggiuntiva del 1990: quella della dichiarazione di decadenza, essendo incontestabile, come innanzi detto, che la società SATAP ha posto in essere atti eccedenti l'oggetto sociale imposto dalla norma.

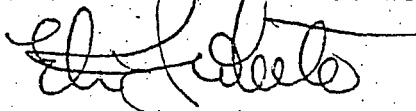
La risposta in termini negativi ai quesiti sub c) e d) in merito alla legittimità del quinto atto aggiuntivo ed al requisito sociale sopra ricordato esime la Sezione dall'analisi degli altri punti controversi, i quali presuppongono evidentemente che al quinto atto aggiuntivo possa darsi comunque corso.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è reso il richiesto parere.

Per estratto dal verbale

IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE



Visto

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

