

I lodi arbitrali, insieme con le risoluzioni amministrative, nelle quali confluiscono dal 1997 i procedimenti ex art.31bis della Merloni, sono le voci di maggior peso economico, costituendo rispettivamente il 35,5% e il 44% circa del totale.

I dati peraltro sono rappresentativi di un riparto interno al dato globale riferito ad impegni di vario tipo in dipendenza di contenzioso lavori, e non sono atti quindi a modificare le percentuali di incidenza delle singole tipologie.

*Incidenza media del contenzioso definito rispetto all'impegnato per lavori.*

Nel paragrafo precedente, si è calcolata l'incidenza percentuale delle varie causali di pagamento, comunque riconducibili alla categoria "lavori" rispetto all'importo complessivamente erogato dall'Ente in dipendenza di vertenze definite.

Il raffronto degli importi corrisposti in dipendenza di vertenze definite con l'importo impegnato per i lavori medesimi conferma sostanzialmente le osservazioni svolte circa il diverso peso delle varie causali individuate: ritardato pagamento, riserve, fallimenti, art.31bis, espropri, e altro. Al riguardo, i dati del triennio 1997-1999 sono significativi.

In dipendenza di n.8 cause per fallimenti sono stati corrisposti Lire 2 Mld. circa, che rappresentano lo 0,6% dell'importo lavori.

Per n.104 cause per ritardato pagamento sono stati corrisposti Lire 23 Mld circa: in particolare, tale causale ha incidenza decrescente, attestandosi sull'1,6% rispetto alla spesa per lavoro.

Le 305 controversie per espropri definite hanno comportato maggiori oneri per Lire 44 Mld, pari all'1,7% dei lavori.

Anche le vertenze raggruppate alla voce "altro", in numero di 173 per Lire 33 Mld. hanno un peso molto ridotto, incidendo per l'1,6%.

I pagamenti in dipendenza di riserve ed ex art.31bis sono le voci di maggior rilievo, anche se diversamente articolate in ciascuno degli anni di riferimento, attestandosi rispettivamente al 14,1% e al 10% circa dell'importo lavori.

Si tratta di quote di incidenza calcolate ponendo a confronto i dati della spesa per singola voce del contenzioso lavori con gli impegni dei lavori stessi.

Volendo calcolare l'incidenza complessiva del contenzioso come incremento di valore economico dei lavori, da cui è comunque scaturito un contenzioso, si ha che, nel corso del triennio 1997 - 1999, gli impegni di spesa per contenzioso lavori rappresentano meno del 10% dell'impegno complessivo dei lavori cui si riferiscono.

*Ricerca elementi di conferma anche attraverso l'analisi dei dati afferenti i procedimenti ex 31 bis.*

Le procedure di risoluzione in via bonaria delle riserve sui lavori previste dall'art.31 bis della legge sui lavori pubblici esulerebbero a stretto rigore da un'indagine sul contenzioso giudiziale.

Peraltro, i dati relativi ai procedimenti, che già nel 1998 delineavano un fenomeno di notevolissime dimensioni economiche possono costituire degli indicatori.

L'attivazione delle procedure previste dall'art.31 bis inizia nel 1997, e in virtù dell'ultimo comma riguarda anche le controversie relative ai lavori appaltati o concessi anteriormente all'entrata in vigore della legge, e legate principalmente al rinvenimento di difformità progettuali, alla mancata valutazione preventiva dell'impatto ambientale, alla presenza di interferenze, etc., come difficoltà nell'esecuzione dei lavori che hanno contraddistinto in maniera pesante gli appalti affidati ante Merloni.

Come conseguenza, nel primo anno di attuazione si registra il maggior numero di proposte di accordo bonario, che scendono drasticamente nei due anni successivi.

Ancora più rilevante la diminuzione nel valore delle controversie.

Rammentando che trattasi di procedimento che si attiva in caso di variazione sostanziale, comunque non inferiore al 10 % dell'importo contrattuale – non essendo necessaria la domanda dell'impresa – nel seguente prospetto sono messi a raffronto i dati, globali, riferiti alle proposte rispetto alle quali è stata valutata positivamente la sussistenza del presupposto di legge e trasmesse alla sede centrale per la relativa delibera.

| anno | n.<br>proposte | Importo richiesto | Importo lavori      | Percentuale |
|------|----------------|-------------------|---------------------|-------------|
| 1997 | 149            | £.1.190.798.000   | £ 3.108.000.000 ca. | 38,3%       |
| 1998 | 42             | £. 252.728.000    | £. 847.974.000      | 29,8%       |
| 1999 | 35             | £. 332.210.000    | £. 865.770.000      | 38,3%       |

\* Importi al netto degli oneri fiscali.

Delle 149 proposte pervenute nel 1997, ne risultano transatte complessivamente 110 nel triennio; n.14 procedure sono state abbandonate (per le cause più varie); mentre 25 risultano da definire.

Ponendo a raffronto i dati economici, l'importo proposto è stato di £.340.436.000.000 pari al 28,5% dell'importo richiesto, e al 10,95% dell'importo globale per lavori.

L'importo transatto è stato di £. 277.400.000.000 al netto degli oneri fiscali.

Per le proposte pervenute nel 1998, la percentuale tra proposto e richiesto è del 27,7%; mentre rispetto all'importo lavori la percentuale scende all'8,2%.

Per il 1999, l'importo proposto costituisce rispettivamente il 32,4% del richiesto e il 12,4% dell'importo lavori.

Si tratta di percentuali riferite alle proposte formulate dai responsabili del procedimento, ma che non danno evidentemente conto di tutto il fenomeno "riserve", restandone escluse quelle il cui importo ancora non raggiunge la percentuale richiesta dalla legge.

Dall'andamento numerico delle proposte si può solo ragionevolmente presumere una diminuzione negli anni a venire di tali procedimenti, nella misura in cui andranno definitivamente a regime la nuova disciplina degli appalti nella sua componente essenziale costituita anche dal regolamento e dal capitolato generale.

In termini economici, invece, i maggiori importi riconosciuti costituiscono mediamente un incremento pari al 10,5% dell'importo lavori.

I valori del transatto costituiscono una percentuale ancora inferiore.

Come già avvertito, si tratta di dati parziali che con la dovuta cautela possono considerarsi conferma delle risultanze precedentemente illustrate e indicatori di linee di tendenza.

Ne emerge comunque l'attivazione dei procedimenti di bonario componimento ex art.31bis per il contenzioso lavori, che quindi progressivamente vi confluisce, con conseguenze dirette sulla valutazione dell'an, del quantum e del quando.

### CONCLUSIONI

I dati raccolti illustrano in via sintetica un fenomeno contenzioso che assume connotazioni particolari, per rilevanza economica e complessità dei fattori causativi, nel settore precipuo di attività dell'Ente, e cioè i lavori e i rapporti con le concessionarie autostradali.

In effetti, il contenzioso relativo al personale, agli affari generali e alla responsabilità civile ha forte impatto numerico, ma si conferma di scarso rilievo, pur ponendo senz'altro problemi sotto il profilo defensionale, e quindi organizzativo, per la capillarità sul territorio e per la varietà di situazioni.

Il contenzioso con le concessionarie autostradali si è originato con connotazioni così particolari, ricevendo tra l'altro indicazioni di soluzioni specifiche, tali da considerarlo come tema a sé stante, comunque avulso dalle problematiche che qui ci riguardano, e cioè la valutazione del rischio in termini di *an* e *quantum*, ai fini dell'accantonamento.

Il problema così si accentra sul contenzioso legato ai lavori, come quello di maggior rilievo in assoluto.

Nelle pagine precedenti, si è mostrato come il contenzioso di questo settore sia riconducibile in effetti ad una pluralità di cause e di patologie, che si collegano a fatti gestionali e a decisioni risalenti nel tempo.

A tale conclusione si perviene sia per il contenzioso pendente, che per quello definito.

I collegamenti temporali si possono considerare dati accertati.

Ugualmente, si possono considerare come definitivi i dati ricavabili dall'esame del contenzioso definito.

In entrambi i casi, si tratta di contenzioso di lunga durata. Fanno eccezione, ovviamente, i giudizi arbitrali e i procedimenti di bonario componimento *ex art.31 bis*, in via comunque stragiudiziale. Le rilevazioni hanno peraltro accertato collegamenti con lavori affidati molti anni prima della definizione delle controversie.

Si ritiene quindi di poter concludere che il contenzioso pendente sia costituito per la maggior parte da cause originate da "vecchi" lavori e come tali destinato a diminuire.

Parimenti, è auspicabile attendersi per il futuro un generale effetto di risanamento dalla messa a regime della normativa sui lavori pubblici.

Richiamando gli elementi emersi dalle analisi e dagli approfondimenti ed elaborazioni svolte, si ritiene, pur con tutte le cautele che l'argomento richiede, di poter dare risposta ai quesiti richiamati in premessa.

Il primo quesito poneva il problema della ricerca di elementi idonei a configurare serie storico statistiche per la determinazione del rischio economico, anche in assenza di quantificazione della domanda attrice.

Al riguardo, i dati dei pagamenti effettuati in particolare nel triennio 1997-1999 evidenziano un'incidenza fortemente diversificata delle varie voci rispetto all'importo lavori.

Inoltre, come già osservato, le varie causali di pagamento non sono sempre presenti.

In effetti, l'analisi dei pagamenti afferenti alle cause definite dimostra che le vertenze classificate alla voce "altro" sono in conclusione spese varie sostanzialmente imprevedibili; mentre le vertenze per ritardo pagamento sono in realtà cause vecchie, legate a fattori – il ritardo materiale delle procedure di liquidazione e pagamento dei SAL e degli Stati finali dei lavori – che sono in effetti destinati a diminuire nella misura in cui tali procedure e tutto il sistema di contabilità dell'Ente è stato messo a regime, assicurando così speditezza e correttezza dei pagamenti.

Anche la voce "espropri" incide in misura modesta, sia sul complesso dei pagamenti in dipendenza da vertenze, sia rispetto all'ammontare dei lavori.

Come in precedenza osservato, è il contenzioso lavori che trae origine da riserve quello che incide più fortemente.

Si tenga presente che per quanto già detto, i procedimenti ex art.31bis sembrano destinati ad assorbire il contenzioso lavori.

Ciò avrebbe conseguenze immediate in termini di durata dei procedimenti, che da giudiziali – e quindi con una durata media che anche l'ISTAT ha recentemente confermato in almeno 7 anni – diverrebbero stragiudiziali, con tempi calcolabili mediamente sui dodici-diciotto mesi.

Ricordando che l'incidenza di tali procedimenti su un importo lavori calcolato rispetto al 95% dei casi è del 10,5% e volendo tenere in conto i margini di scostamento – per difetto – nella stima dell'importo lavori, tale percentuale di incidenza potrebbe essere prudenzialmente aumentata nella misura del 5% o di quella diversa che sarà ritenuta opportuna.

La percentuale così ottenuta potrebbe essere applicata all'importo lavori collegati al contenzioso, ai fini del calcolo dell'incidenza media delle riserve.

Analogamente, potranno ritenersi applicabili le percentuali risultanti dall'elaborazione dei dati concernenti le altre sottovoci.

In conclusione, pur avendo ben presente che i dati sin qui esaminati sono riferiti ad un periodo di tempo circoscritto, coincidente con l'attuale Ente, e che non dà conto di quanto in precedenza avvenuto, con modalità di registrazione dei dati e procedure diverse, si ritiene che i

dati stessi abbiano una base sufficientemente ampia e una connotazione di accuratezza tali da poter essere considerati indicatori di tendenze.

In tal senso, si formula proposta al Consiglio.

Il secondo quesito poneva il problema dell'accantonamento in relazione al contenzioso successivo al 31 dicembre 1997.

Al riguardo, si ricorda che in un bilancio civilistico, o comunque ispirato ai principi civilistici, come quello dell'Ente, il fondo rischi ed oneri va previsto in relazione alla sussistenza di eventi, dai quali derivi la probabilità di un onere o di una perdita.

Per l'Ente, le cause pendenti rappresentano debiti probabili, non certi, di cui occorre tener conto, in quanto rappresentano delle passività, che potranno avere in futuro manifestazione concreta.

Limitare l'accantonamento quale risultante dalla stima dei residui di lettera "F" ad una data determinata sembra piuttosto rispondere ad un'esigenza di porre certezza temporale all'operazione di accertamento dei residui stessi, piuttosto che significare la loro esclusiva finalizzazione a copertura di oneri pregressi.

A diversa conclusione osterebbe sia la logica della norma, che nella sua complessiva formulazione risponde ad esigenze di chiarezza e completezza di bilancio di un Ente che è subentrato – è bene ricordarlo – in tutti i rapporti attivi e passivi della soppressa Azienda autonoma delle strade; sia e soprattutto gli stessi criteri di redazione del bilancio.

Rammentando infine che qualsiasi analisi su un fenomeno complesso come il contenzioso partecipa della caratteristica propria di incertezza insita nel contendere, non solo rispetto all'esito finale, ma bensì nel corso della trattazione, si ritiene di poter elaborare di seguito alcune previsioni di spesa per l'anno in corso e a seguire.

L'anno 2000 in corso si caratterizza, sotto il profilo della spesa prevista in dipendenza di vertenze, per la concomitante attivazione nei primi mesi dell'esercizio di collegi arbitrali per la definizione di istanze depositate anche da diversi anni.

Nell'apposito capitolo, si sono brevemente illustrate le ragioni di tale fenomeno, che determinerà un "affollamento" di lodi arbitrali nel presente anno, e si è formulata una previsione di spesa, sulla base degli andamenti osservati in precedenza.

Analogamente, si può ritenere che andranno a definizione i procedimenti ex art.31bis già in essere, i cui pagamenti finali incideranno sul presente esercizio finanziario.

Le previsioni di spesa per le altre voci del contenzioso lavori sono legate ai tempi di definizione delle vertenze, che come si è visto sono mediamente lunghi, determinando di conseguenza la distribuzione negli anni delle relative sentenze.

Per quanto riguarda le altre categorie di contenzioso (personale, affari generali), gli uffici non hanno segnalato ad oggi possibili soccombenze di grande rilievo.

Per quanto riguarda il settore responsabilità civile, sussistono margini di soccombenza comunque contenuti, intorno ai 10-12 Mld.. Sulle cause pendenti potrebbe avere effetti la disposizione che fissa i criteri di ristoro delle percentuali di invalidità contenuta nel D.L. n.70, concernente disposizioni per contenere le spinte inflazionistiche, ove convertito in legge.

Sulla anzidette considerazioni, si può ragionevolmente considerare che nel presente esercizio verranno a maturazione e quindi incideranno pagamenti per controversie in misura rilevante, comunque eccedente il trend normale, risultante dalla media dei pagamenti effettuati.

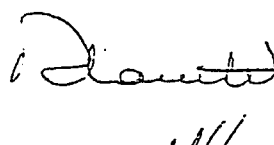
In sostanza, l'anno 2000 si annuncia come il precedente 1998 un anno "straordinario" per entità probabile di esborsi, che qui in via prudenziale si indica in circa 400 Miliardi.

In sintesi, la presente relazione ha inteso rappresentare agli organi decisionali una situazione variegata e complessa, illustrando aspetti ed elementi oggetto di accertamenti e riscontri, atti a dare chiarezza almeno su alcuni punti essenziali del problema.

dott.ssa R.Lancetti

- Ufficio di Controllo Interno

(area legale)



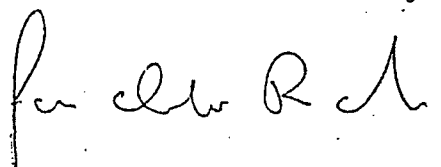
rag. V.Pandolfi

- Direzione Centrale Amministrativa e Finanziaria



avv. C.Picardi

- Ufficio Legale



LETTERA MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI N. 432/UT IV  
DEL 19 APRILE 2000 - RICHIESTA DI PARERE - SOCIETÀ SATAP  
INDIRIZZATA AL CONSIGLIO DI STATO

PAGINA BIANCA



*Ministero dei Lavori Pubblici*  
DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE

*Divisione UT IV*  
*Prot. N° 432*     *Allegati: 1*

*Roma, 19 APR. 2000*

Al Consiglio di Stato  
Piazza Capo di Ferro, 13  
00100  
ROMA

**OGGETTO****Società SATAP S.p.A.- Richiesta di parere.**

A causa della complessa situazione giuridica nella quale versa la Società Autostrada Torino Alessandria Piacenza - SATAP S.p.A., concessionaria dell'omonima tratta autostradale, si ritiene opportuno sottoporre a codesto Consiglio la situazione venutasi a determinare per effetti del combinato disposto di alcune normative e del verificarsi di alcune circostanze di fatto che hanno coinvolto la Società concessionaria

- a.- in data 3 giugno 1977 veniva assentita alla SATAP la concessione di costruzione ed esercizio dell'Autostrada Torino - Alessandria - Piacenza ;
- b.- la convenzione originaria subiva, nel tempo, tutta una serie di modifiche e variazioni, fino ad arrivare al 27 settembre 1990, data in cui veniva stipulato il V atto aggiuntivo, avente ad oggetto il tratto Asti-Cuneo;
- c.- l'Amministratore dell'Ente concedente ha riferito, con successive relazioni, come la Società concessionaria abbia posto in essere un comportamento contrastante sia con la normativa di riferimento (L. n. 287/71), che con le disposizioni della convenzione vigente, esercitando attività non comprese nell'oggetto sociale (limitato al solo settore autostradale) attraverso l'acquisizione di partecipazioni in società aventi fini del tutto estranei rispetto alla costruzione ed alla gestione delle autostrade. A tale proposito, nella nota ANAS del 10 agosto 1999, n. 3706, viene richiamato an-

che il parere del Consiglio di Stato n. 4 del 13 gennaio 1998 che sancisce la vigenza della norma limitativa dell'oggetto sociale ed invita il Ministero dei lavori pubblici a valutare l'esistenza dell'inadempimento.

d.- sempre relativamente al comportamento della SATAP, il Concedente dichiara di aver più volte richiamato la società alla osservanza delle disposizioni riferendo senza peraltro fornire elementi più precisi, come alle proprie sollecitazioni a ristabilire il rispetto della normativa la società abbia sempre adempiuto con considerevole ritardo.

e.- l'ANAS ha fatto altresì presente di aver in passato richiamato l'attenzione di questo Ministero sulle irregolarità cui si è fatto cenno, ed, in effetti, 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 sanzionatori, che l'art. 15 della convenzione vigente riconduce, in sostanza, alla pronuncia di decadenza;

f.- tuttavia, l'ANAS non ha mai espresso la propria posizione circa i provvedimenti da adottare, ritenendo fosse compito del Ministro. Invero, l'art. 15 della convenzione vigente tra l'ANAS e la S.A.T.A.P., prevede che sia il Ministro dei lavori pubblici (quale presidente dell'ANAS), 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 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;

g.- in data 5 aprile 1991 veniva emanato il decreto interministeriale di approvazione del V atto aggiuntivo alla concessione originaria, avente ad oggetto la costruzione del tratto Asti-Cuneo.

h. nella seduta del 2 dicembre 1999, e cioè al momento in cui doveva iniziarsi la realizzazione dell'opera, il Consiglio di Amministrazione dell'ANAS, prospettava una questione di legittimità del rapporto convenzionale instaurato con la S.A.T.A.P.

i.- nella stessa sede, anche il Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo dell'Ente sollevava alcuni dubbi di legittimità in merito alla concessione della tratta in questione rilevando, in particolare, che l'assegnazione della concessione appariva in contrasto con la normativa comunitaria e nazionale;

l.- acquisito il parere dell'Ufficio Studi e legislazione della scrivente Amministrazione, con direttiva del Ministro in data 16 febbraio 2000 (anche in presenza delle sollecitazioni che venivano da parte delle popolazioni interessate), veniva ribadita la validità del V atto aggiuntivo ed invitato l'ANAS a continuare nella propria linea in merito alle trattative per la revisione della convenzione;

m.- con n. 97 del 10 gennaio 2000 veniva anche affermato che non era stato iniziato alcun procedimento diretto alla formale contestazione di addebiti ai fini di una eventuale revoca della concessione, attese le indagini in corso da parte del giudice penale.

n.- con decreto del 9 febbraio 2000, il GIP di Torino ha fissato l'udienza preliminare per il rinvio a giudizio di vari soggetti tra cui i sig.ri Gavio azionisti indiretti della SATAP e amministratore di fatto della stessa per una serie di reati commessi anche nei confronti di detta società. Al riguardo, l'ANAS si è costituita parte civile. Inoltre gli stessi sig.ri. Gavio sono stati rinviati a giudizio dinanzi al Tribunale di Tortona, per reati di notevole gravità, che peraltro, almeno allo stato, non riguardano la gestione della SATAP.

o.- dall'ultima corrispondenza intercorsa tra ANAS e SATAP, sembra inoltre che sia impossibile pervenire alla rinegoziazione prevista dalla legge 23 dicembre 1992, n. 498, nei termini stabiliti dalla direttiva cd. Costa-Ciampi, del 20 ottobre 1998, n. 283.

Tutto ciò premesso in punto di fatto, i problemi che si pongono a questa Amministrazione sono i seguenti:

A.- Poiché la direttiva che il Ministro ha emanato, nell'esercizio dei suoi poteri di alta vigilanza (gli unici riconosciutigli ormai dalla legge per sbloccare la situazione relativa al V° atto aggiuntivo (tratto Asti-Cuneo) è stata intesa dal Magistrato della Corte dei Conti addetto al controllo dell'ente, come un vero e proprio "ordine" impartito dal Ministro (come tale illegittimo) appare necessario chiarire il concetto di "alta vigilanza", non ancora definitivamente chiarito né in dottrina né in giurisprudenza, definendo, una volta per tutte, quali siano i poteri che spettino al soggetto titolare del potere di "alta vigilanza" nei confronti del soggetto vigilato.

B.- In ordine alla competenza a pronunciare la decadenza della concessione autostradale di che trattasi, si fa presente che se - come più sopra precisato - l'art. 15 della convenzione vigente tra l'ANAS e la S.A.T.A.P., prevede che sia il Ministro dei lavori pubblici (quale presidente dell'ANAS), 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 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 che ha trasformato l'originaria Azienda in ente pubblico economico, tanto che nel nuovo schema-tipo di convenzione (attualmente vincolante solo per 8 concessionarie), all'art. 24, comma 2, prevede chiaramente che sia il Concedente a proporre al Ministro la pronuncia di decadenza; il che nella specie non si è mai verificato;

C.- per quanto concerne la legittimità del V° atto aggiuntivo, il Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo dell'ANAS, nel richiamare quanto già espresso in una sua precedente comunicazione all'Amministratore (lettera del 17 novembre

1999) ha confermato il proprio rilievo, in ordine alla legittimità di tale atto, in quanto stipulato dopo l'entrata in vigore della direttiva comunitaria 89/440/CE che ha sancito l'obbligo dell'esperimento di procedure concorsuali, in luogo dell'affidamento diretto, in materia di concessioni di costruzione e gestione.

Peraltro, come ha osservato al riguardo, l'Ufficio Studi e Legislazione di questo Ministero, con nota n. 1521/UL 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.

La Direttiva Comunitaria 89/440/CE ha per la prima volta introdotto l'obbligo di affidare tali concessioni secondo i principi comunitari, e cioè di regola a seguito di procedura concorsuale, salve le ipotesi eccezionali e limitate di affidamento diretto.

La Direttiva in questione (art.3 ) prevedeva che gli stati membri avrebbero dovuto adeguare le legislazioni interne entro un anno dalla data della sua notifica, avvenuta il 19 luglio 1989; ne deriva che solo a partire dal 19 luglio 1990 le disposizioni della direttiva stessa immediatamente esecutive (cc.dd. "*self executing*"), tra le quali indubbiamente rientra quella sull'affidamento delle concessioni, sono vincolanti per gli stati membri indipendentemente dalla adozione di eventuali leggi nazionali di recepimento (adozione che in Italia è avvenuta con decreto legislativo n. 406/1991).

Ciò premesso, deve ritenersi sicuramente 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, si deve far rilevare che esso costituisce l'atto terminale di un procedimento che risulta iniziato alcuni anni prima, e che per la quasi totalità del suo svolgimento non ha incontrato alcun limite di validità comunitaria; significativamente, il Consiglio di Stato chiamato ad esprimere

il parere di competenza sullo schema di atto aggiuntivo non ha avuto occasione di rilevare alcunché sotto il profilo della legittimità.

A quanto appena detto, può aggiungersi che l'atteggiamento generale del Governo nel settore autostradale, dominato per lungo tempo dalla concezione pubblicistica della concessione autostradale, ispirata dai contenuti di pubblico servizio innegabilmente connessi all'esercizio delle infrastrutture, e come tale connotata dal carattere fiduciario del relativo affidamento, necessariamente svincolato da gare di sorta, è stato nel senso di non incidere sull'esistenza dei rapporti concessori in corso (che a causa del lunghissimo tempo della loro vita non sono logicamente reversibili se non con gravi riflessi sul piano giuridico ed economico), ma di adeguarne i contenuti e gli obblighi ai principi comunitari della concorrenza e del mercato.

A tale fine, nella legge 415/1998 è stato inserito un emendamento all'articolo 2 della legge quadro in materia di lavori pubblici che estende anche ai titolari di concessioni di esercizio di infrastrutture in corso l'obbligo, contenuto nelle direttive comunitarie e già previsto per le concessioni nuove, di affidare all'esterno mediante gara una percentuale non inferiore al quaranta per cento dei lavori oggetto della concessione.

D.- per quanto concerne poi le inadempienze addebitate dall'ANAS alla SATAP, si rileva 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, oppure determinano maggiori ed illegittimi introiti per la società che le abbia ben investite, mentre dovrebbero essere destinate al miglioramento dell'infrastruttura dedicata al pubblico servizio.

Indubbiamente la violazione di tale divieto avrebbe autorizzato una pronuncia di decadenza della concessione (o quanto meno avrebbe giustificato l'inizio del relativo procedimento), ma c'è da chiedersi se ciò sia ancora possibile, una volta che la recente legge 30 aprile 1999, n. 136, ha modificato, con l'art. 19, comma 3, la pre-