



Avvocatura Generale dello Stato

PEC

*Via dei Portoghesi, 12
00186 Roma*

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE**

Ufficio del coordinamento legislativo

pec:ufficiocoordinamentolegislativo@pec.mef.gov.it

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare Cs 26418/22

Sez. A.G.

Avv. Palmieri P. e Galluzzo

*Si prega di indicare nella successiva
corrispondenza i dati sopra riportati*

*Risposta a nota prot.
401/UCL del 28/06/2021*

Oggetto: Risoluzione del rapporto concessorio autostradale con Strada dei Parchi S.p.A. per inadempimento del concessionario. Decreto direttoriale n. 29 in data 14 giugno 2022 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Approvazione con decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministro dell'economia e delle finanze. Articolo 35 del D.L. n. 162/2019.

Con nota prot. n. 401/UCL del 28 giugno u.s., codesta Amministrazione chiede l'avviso della scrivente avuto riguardo ad alcune questioni relative al procedimento occorrente per la risoluzione del rapporto concessorio autostradale attualmente in essere con Strada dei Parchi S.p.A. per inadempimento del concessionario.

In particolare e in sintesi, si chiede di sapere:

- a) se sia o meno necessaria, alla luce della normativa vigente in materia di concessioni autostradali, l'adozione di un decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministro dell'economia e delle finanze, onde approvare il decreto direttoriale in oggetto, già adottato dalla competente Direzione Generale del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;
- b) se la predetta approvazione del decreto direttoriale possa o meno intervenire, in alternativa al decreto interministeriale di cui sopra, e per ragioni di celerità, tramite un atto normativo di grado primario.

Alla luce dell'esito delle risposte ai predetti quesiti, si chiede inoltre all'Avvocatura:

- c) di esprimersi sul contenuto dello schema di decreto interministeriale predisposto dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

1. Al fine di fornire risposta ai quesiti sopra compendiati, occorre effettuare una sintetica disamina della disciplina di riferimento, per quanto qui di interesse.



Avvocatura Generale dello Stato

In tale ambito, in quanto strettamente connessa, si affronterà la questione, che si ritiene comunque prodromica, relativa alla necessità di un atto normativo data l'avvenuta approvazione con legge della convenzione unica che regola i rapporti con Strada dei Parchi SpA.

Occorre partire dalla premessa per cui **il comma 82 dell'articolo 2 del D.L. n. 262/2006** (convertito con Legge n. 286/2006), per come **integrato dall'articolo 8-duodecies, comma 1, del D.L. n. 59/2008** (convertito con Legge n. 101/2008), ha previsto che, *“in occasione del primo aggiornamento del piano finanziario che costituisce parte della convenzione accessiva alle concessioni autostradali, ovvero della prima revisione della convenzione medesima, successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, assicura che tutte le clausole convenzionali in vigore, nonché quelle conseguenti all'aggiornamento ovvero alla revisione, siano inserite in una convenzione unica, avente valore ricognitivo per le parti diverse da quelle derivanti dall'aggiornamento ovvero dalla revisione”, e che “la convenzione unica sostituisce ad ogni effetto la convenzione originaria, nonché tutti i relativi atti aggiuntivi”*.

Gli schemi delle convenzioni “uniche” regolanti le concessioni autostradali (ivi inclusa quella qui di interesse, sottoscritta tra l'allora concedente ANAS e la società concessionaria il 18 novembre 2009), sono state a suo tempo oggetto dello stesso articolo 8-duodecies del D.L. n. 59/2008 (convertito con Legge n. 101/2008), a termini del quale (comma 2, primo periodo), *“sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data del 31 luglio 2010, a condizione che i suddetti schemi recepiscano le prescrizioni richiamate dalle delibere del CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, fatti salvi gli schemi di convenzione già approvati”*.

All'art. 1 della Convenzione Unica viene pertanto dato atto dalle parti che la Convenzione stessa, redatta ai sensi dell'art. 2, comma 82, del decreto- legge n. 262 del 2006 sostituisce ad ogni effetto la Convenzione sottoscritta in data 20 dicembre 2001 (che era stata a sua volta approvata e resa esecutiva con Decreto Interministeriale n. 387 del 24 aprile 2002).

In via preliminare, con specifico riguardo all'intervento normativo di cui al D.L. n. 59/2008, si ritiene che l'intervenuta approvazione con atto avente forza di legge delle convenzioni “ricognitive” via via sottoscritte con i concessionari autostradali, non abbia avuto l'effetto di “legificarne” i contenuti, bensì ne abbia adottato la necessaria approvazione in luogo di quella amministrativa altrimenti prescritta (riconducibile, secondo la Scrivente, **all'articolo 3, comma 5, del D. Lgs. n. 143/1994**, tuttora vigente, secondo il quale “l'approvazione delle concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade è riservata al Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro del tesoro”).

A tale medesima conclusione è invero già pervenuto il “Gruppo di lavoro interistituzionale” istituito con D.M. Infrastrutture Trasporti n. 119/2019, chiamato a valutare i profili giuridici connessi alla procedura di contestazione di grave



Avvocatura Generale dello Stato

inadempimento attivata dal Ministero nei riguardi del concessionario Autostrade per l'Italia S.p.A., il quale nel parere reso in data 28 giugno 2019, ed in presenza di presupposti consimili a quelli qui di interesse, ha concluso per la tesi negativa, sostenendo che *«(t)ale approvazione, peraltro non così infrequente nel diritto dell'economia, deve (...) ritenersi limitata alla fase procedimentale dell'integrazione degli effetti della Convenzione, a completamento di un procedimento contrattuale già perfezionato, ma la cui fase amministrativa – come ricordato – era andata incontro a osservazioni critiche e pareri negativi di vario genere. L'approvazione non può invece estendersi anche ai contenuti e al dettaglio della Convenzione»*.

Sebbene non manchi almeno un precedente giurisprudenziale che potrebbe prestarsi a una lettura secondo la quale la “legificazione” può estendersi all'intero contenuto delle clausole convenzionali (Cons. St., Sez. IV, n. 4262 del 2012, relativa alla Convenzione Unica lì esaminata), nel Parere del Gruppo di giuristi si sostiene che tale ipotesi andrebbe rifiutata, dovendosi “ritenere che la legificazione non possa a modificare il contenuto tipico, ovvero il tipo contrattuale, della concessione. Questo perché privata della possibilità pratica di risoluzione, la Convenzione assumerebbe un carattere di forte aleatorietà in danno del Concedente, tanto maggiore quanto è maggiore la distanza temporale rispetto alla scadenza della Convenzione.

Diversamente opinando, la norma che avrebbe “legificato” la Convenzione Unica si presterebbe a più di un rilievo di costituzionalità, in relazione tanto alla libertà dell'iniziativa economica privata, quanto al buon andamento nello svolgimento di un'attività di pubblico servizio”.

A giudizio del Gruppo di Lavoro, pertanto, *“anche sul piano ermeneutico, un'interpretazione il più possibile conforme a Costituzione suggerisce e consiglia di limitare gli effetti dell'approvazione al piano procedimentale senza ricomprendere le singole clausole contrattuali”*.

Il medesimo Gruppo ha pertanto riconosciuto come, *“in ragione della disciplina speciale in materia, l'eventuale provvedimento dirigenziale di risoluzione [debba] essere approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai quali è comunque demandata la valutazione finale sull'adozione della misura, rimessa loro dall'ordinamento alla luce delle molteplici conseguenze che possono derivare da un simile provvedimento”* (cfr. § 10 della relazione citata).

Tale impostazione è stata condivisa da questo G.U. in analoga consultazione ove si è ritenuto che l'intervenuta approvazione con legge **non abbia comportato un mutamento della fonte** (per cui le clausole e il contenuto del rapporto poggiano pur sempre sulla volontà delle parti e non sulla volontà del Legislatore).

La risoluzione, invero, **interviene sul rapporto negoziale** che – risolto il rapporto secondo la disciplina di diritto comune o della disciplina speciale di riferimento- viene meno per difetto funzionale della causa.

Quanto considerato dalla Scrivente in quella occasione risponde ai dubbi sollevati con la richiesta di parere di codesto U.L., in cui si chiede se debba ritenersi necessario un atto normativo, in luogo di un provvedimento amministrativo, da identificarsi o in un provvedimento direttoriale di stretta competenza del Direttore Generale del



Avvocatura Generale dello Stato

Ministero concedente, o se, del caso, ma in via di mero subordine, in un decreto interministeriale (aspetto su cui ci si soffermerà più in dettaglio nel paragrafo successivo). E ciò, sia in considerazione delle previsioni di cui all'art. 35 sia della logica del *contrarius actus*.

Come già considerato da questo G.U., *“la risoluzione è vicenda che colpisce non l'atto negoziale, ma il rapporto giuridico che tale atto ha costituito tra le parti, in ragione di un manifestatosi difetto funzionale (e non genetico) della causa. Essa, pertanto, non richiede, neanche sul piano delle forme, un contrarius actus rispetto a quello nel quale ha fonte il contratto. Ne consegue che non vi dovrebbero essere difficoltà ad ammettere che un contratto “legificato” (sempre che si accetti tale categoria) possa risolversi per effetto di un atto negoziale (es: dichiarazione di volersi avvalere di una clausola risolutiva espressa, diffida ad adempiere), di un provvedimento amministrativo (es: provvedimento che dichiara la risoluzione per inadempimento del concessionario) o di una pronuncia del giudice (es: accoglimento della domanda di risoluzione per inadempimento del concedente)”*.

Del resto, si è ancora ritenuto in quel contesto, anche ad ammettere che, con l'approvazione *ex lege*, si sia “legificato” il regolamento contrattuale, tale “legificazione” investirebbe anche le clausole di cui agli artt. 9 e 9-bis della Convenzione Unica (per quanto riguarda Strada dei Parchi si tratterebbe degli artt. 8 bis e 9 della C.U), che chiaramente contemplano le diverse forme di scioglimento del vincolo previste dal diritto amministrativo e dal diritto dei contratti (la decadenza, la revoca, il recesso e le varie ipotesi di risoluzione).

Proprio con riferimento alle novità introdotte dall'art. 35 cit. si è quindi ulteriormente osservato che *“il punto è rilevante in quanto conferma che, quand'anche si dovesse accedere all'ipotesi – qui rifiutata – della “legificazione”, l'art. 35 del Decreto Milleproroghe, nel riferirsi e disciplinare casi «di revoca, di decadenza o di risoluzione di concessioni di strade o di autostrade», senza che rilevino eventuali «clausole convenzionali, sostanziali e procedurali, difformi, anche se approvate per legge», non ha avuto l'effetto di introdurre nella Convenzione Unica ipotesi di cessazione anticipata del rapporto che le erano estranei, in quanto precluse dal rango legislativo da annettere alla sua fonte.*

Deve dunque affermarsi che, indipendentemente dalla pretesa “legificazione”, la Convenzione Unica sia soggetta alle diverse forme di risoluzione previste dal diritto comune, oltre che dal diritto amministrativo, ivi inclusa la risoluzione per inadempimento del concessionario (la quale, come si vedrà meglio infra, ad avviso della scrivente deve ritenersi rimedio disponibile a favore del concedente, senza che possa sostenersi un effetto di assorbimento/sostituzione ad opera del procedimento di decadenza previsto nell'art. 9 della convenzione medesima)”.

Alla luce di quanto sopra l'avvenuta approvazione con legge non può essere ritenuta un ostacolo alla adozione di un decreto di risoluzione per inadempimento, sulla base delle indicazioni sia normative che convenzionali.



Avvocatura Generale dello Stato

2. Con più specifico riguardo al quesito *sub* lett. b), con il quale si chiede se un atto normativo di grado primario possa essere adottato per approvare il decreto direttoriale, si precisa che la emananda disposizione, pur astrattamente ipotizzabile, andrebbe ad incidere ex lege sul rapporto concessorio intercorrente tra il Concedente e la Concessionaria, risolvendo e privando di efficacia la Convenzione.

Ricorrerebbero, dunque, necessariamente i caratteri di una norma provvedimento - che come è noto, ricorre quando, con una previsione di contenuto particolare e concreto, una legge o una sua singola disposizione incidono su un numero limitato di destinatari (sentenza n. 24 del 2018) o finanche su una singola posizione giuridica (sentenza n. 231 del 2014).

In tal caso, una previsione normativa di tal fatta soggiacerebbe ai limiti delineati appunto per tale tipologia di norme dalla giurisprudenza costituzionale, la quale (cfr. di recente la sentenza n. 49 del 29 marzo 2021), pur riconoscendo che “*disposizioni legislative di tale natura non sono di per sé incompatibili con l’assetto costituzionale*”, ha precisato che, “*in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa (ex plurimis, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 288 del 2008; n. 429 del 2002, n. 2 del 1997)*”, e che “*la loro legittimità costituzionale deve essere «valutata in relazione al loro specifico contenuto ... e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione» (sentenze n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 275 e n. 85 del 2013), attraverso l’individuazione degli interessi oggetto di tutela e della ratio della norma desumibili dalla stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentenze n. 168 del 2020, n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010)*”.

Sempre di recente, la Corte Costituzionale ha anche rimarcato in argomento (cfr. sentenza n. 116 del 23 giugno 2020) che “*il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l’imparzialità della scelta, alla stregua dell’art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018)*”.



Avvocatura Generale dello Stato

Nel caso in esame, difficilmente si potrebbe ravvisare la ragionevolezza di tale emananda norma – con conseguente censurabilità per contrasto con l'art. 3 Cost - se sganciata da ragioni di interesse pubblico generale, incidendo, in via risolutiva, su una tipica vicenda negoziale del rapporto concessorio intercorrente tra le parti.

Ciò, anche a tacere dei riflessi sulla possibile lesione dell'art. 24 Cost sotto il profilo della violazione del diritto alla tutela giurisdizionale del concessionario, tenuto contro della sottrazione del provvedimento di risoluzione agli ordinari mezzi di impugnazione in sede civile o amministrativa.

Un intervento normativo potrebbe reputarsi occorrente, invece, ove l'adozione dell'atto di risoluzione del rapporto concessorio autostradale determini l'esigenza di affrontarne effetti consequenziali, difficilmente risolvibili attraverso meri provvedimenti di natura amministrativa: si pensi solo ai profili inerenti la disciplina del personale della società concessionaria, oppure al trasferimento dei contratti stipulati da quest'ultima con soggetti terzi per la gestione dell'infrastruttura concessa. In tal caso, potrebbe infatti porsi la necessità di dare specifica disciplina ad aspetti non regolabili in via amministrativa, al fine di garantire la proficua gestione provvisoria della concessione autostradale ad ANAS S.p.A., contemplata dall'articolo 35, comma 1, del D.L. n. 162/2019 (convertito con Legge n. 8/2020) o, in definitiva, ove emergano - secondo la valutazione discrezionale del legislatore, e sempre nel rispetto dei limiti di cui alla richiamata giurisprudenza costituzionale - uno o più specifici interessi pubblici meritevoli di tutela e che abbisognino di regolamentazione legislativa anche in relazione alla copertura finanziaria degli interventi.

3. Premesso quanto sopra occorre affrontare l'ulteriore questione sollevata nel parere, secondo cui né l'art. 35 né altra norma sembrerebbero attribuire agli organi di vertice politico alcuna funzione di controllo sull'esercizio del potere di revoca/decadenza/risoluzione che quindi rientrerebbe nella esclusiva competenza della Direzione Generale.

Quanto all'art. 35, primo comma, del D.L. 162/2019, si osserva che il decreto interministeriale ivi previsto ha solo il compito di disciplinare "l'oggetto e le modalità di svolgimento della gestione provvisoria assegnata ad ANAS" successivamente alla intervenuta adozione di atti di revoca, decadenza o risoluzione di concessioni autostradali. Il provvedimento a firma dei due Ministri ha la funzione di regolare il subentro di ANAS e le relative conseguenze economiche e presuppone a monte la scelta di dichiarare risolta la Convenzione.

Non è in tale norma, dunque, che va ricercato il fondamento del potere di intervenire in risoluzione della Concessione.

A tale riguardo, sono indubbie le competenze attribuite alla Direzione Generale del Ministero che, attraverso le sue articolazioni, ha curato l'istruttoria che ha portato alle determinazioni sintetizzate nel decreto direttoriale allegato.



Avvocatura Generale dello Stato

Per effetto del passaggio delle funzioni di Concedente da Anas al Ministero per le infrastrutture e della c.d. successione nel *munus*, in relazione alle attribuzioni della soppressa Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali, la gestione della Convenzione Unica compete ormai alla Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali, come confermato anche dal richiamato decreto di organizzazione del Ministero.

D'altra parte, il ruolo di Concedente è svolto dal Ministero delle infrastrutture inteso nel suo complesso, là dove, di volta in volta, e in relazione al peso e al livello di responsabilità dei provvedimenti assunti in tale veste si ricorrerà ad un decreto direttoriale o ad un decreto ministeriale o interministeriale (in tale ultimo caso ove concorra la competenza di altre Amministrazioni).

La rigorosa separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione più propriamente gestionale ricavabile dall'art. 4 del D.Lgs. n. 165 del 2001, in ogni caso, non è di ostacolo di per sé alla adozione di un decreto interministeriale nell'ipotesi di adozione di atti essenziali nell'ambito del rapporto concessorio, atteso che tale possibilità è conseguente alla disciplina speciale richiamata in parte nei paragrafi che precedono, per cui l'approvazione delle concessioni ministeriali così come i relativi aggiornamenti o modifiche sono riservati *ex lege* al Ministro per le infrastrutture e i trasporti (oggi Ministro per le infrastrutture e la mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Supportano tale conclusione sia il già richiamato **articolo 3, comma 5, del D. Lgs. n. 143/1994**, mai abrogato, secondo il quale "l'approvazione delle concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade è riservata al Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro del tesoro", sia la normativa successiva all'adozione del D.L. 59/2008 da cui è possibile ricavare ulteriori indicazioni a favore della necessità di adottare un decreto interministeriale

In particolare, **l'articolo 43 del D.L. n. 201/2011** (convertito con Legge n. 214/2011) ha ridisciplinato la procedura per l'approvazione degli aggiornamenti e delle revisioni delle convenzioni autostradali vigenti, comportanti variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, prevedendo che essi siano – previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti per i profili tariffari, e del parere del CIPE (oggi CIPESS) per i profili finanziari pubblici – parimenti ***"approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (...)".***

A propria volta, **il comma 2 del medesimo articolo 43** si occupa della procedura approvativa (semplificata) di modifiche non sostanziali delle convenzioni in parola, prevedendo che ***"gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro***



Avvocatura Generale dello Stato

dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente".

Le norme da ultimo richiamate risultano, dunque, regolare in maniera sistemica le modalità di aggiornamento e revisione delle convenzioni autostradali, oggi intercorrenti tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (quale concedente in sostituzione dell'ANAS, ai sensi del D.L. n. 98/2011) e i concessionari privati, prescrivendone comunque sempre, quale elemento indefettibile, **l'approvazione con decreto interministeriale MIMS – MEF.**

Anche l'esame della Convenzione Unica del 2019 conferma il necessario coinvolgimento degli organi politici, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, nell'adozione dei provvedimenti più rilevanti per la concessione:

A tal fine si richiama:

- **l'articolo 9** che prevede il coinvolgimento dei due Ministri nel procedimento di decadenza: anche se tale iter, nel presente caso, non risulta essere stato seguito, la decadenza nell'ipotesi negoziale prefigurata è sollecitata dietro espressa richiesta della Direzione Generale competente ma comunque assunta in via diretta dai due Ministri;
- **l'articolo 10-bis**, secondo cui le modifiche soggettive del concessionario soggiacciono ad una espressa direttiva preventiva emanata da entrambi i ministri;
- **l'articolo 11.9**, per cui l'approvazione del Piano economico finanziario avviene con decreto del Ministero delle infrastrutture di concerto con il MEF;
- **l'articolo 18**, che contempla un sistema di adeguamento tariffario, anche esso collegato ad una proposta di adeguamento soggetta ad approvazione o rigetto con provvedimento motivato dei Ministri concertanti.

Emerge, dunque, dal quadro normativo sopra riportato che le determinazioni essenziali sul venire in essere e sullo svolgimento del rapporto concessorio coinvolgono necessariamente gli organi di vertice delle amministrazioni coinvolte, in particolare del Ministero per le infrastrutture, amministrazione proponente, alla luce degli interessi pubblici coinvolti dalla Concessione dettati da esigenze di continuità ed effettività del servizio quanto di sicurezza degli utenti, nonché il Ministero dell'economia, in veste concertante, stanti i possibili impatti sulla finanza pubblica coinvolti dalle rilevanti determinazioni amministrative sopra richiamate.

Alla luce di tanto, appare inevitabile che il medesimo percorso si imponga anche e soprattutto allorché un rapporto concessorio autostradale vada sottoposto (come nella fattispecie) ad esito risolutorio nei casi previsti dalla legge o dalle stesse regole convenzionali, il quale esito costituisce all'evidenza, il grado massimo di revisione apportabile al rapporto concessorio medesimo.

Sotto il profilo strettamente procedurale, occorre infatti che l'istruttoria svolta dalla amministrazione concedente in relazione al ricorrere dei presupposti dell'iniziativa



Avvocatura Generale dello Stato

estintiva del rapporto contrattuale, sia fatta propria dai vertici dei Dicasteri interessati rispettivamente agli aspetti gestionali e finanziari delle concessioni autostradali.

Come già osservato nel parere reso nella fase precedente alla iniziale contestazione dell'inadempimento (cfr. Affare AGS 46643/2021), un eventuale provvedimento di risoluzione del rapporto va comunque *“adeguatamente ponderato con riferimento agli effetti propri di una cessazione anticipata del rapporto - ex art. 4 della Convenzione destinato a scadere il 31.12.2030 - tale da comportare, da un lato, complesse problematiche di individuazione del nuovo concessionario e di subentro da parte di un soggetto che sia immediatamente in grado di assicurare nell'immediato la gestione delle tratte di pertinenza, dall'altro, di affrontare significativi indennizzi a carico della amministrazione concedente e, non ultimo, a fronteggiare probabili azioni risarcitorie da parte del concessionario”*.

La valutazione finale, al di là delle conclusioni dell'istruttoria che pertiene direttamente alla Direzione Generale in ragione delle specifiche competenze assegnate, richiede pertanto una momento di *“sintesi a livello politico”*, al fine di verificare se la risoluzione sia comunque la scelta più confacente ai rilevanti interesse pubblici, e ciò sia in termini di conseguenze economiche sia anche per le ricadute in termini di continuità e fruibilità del servizio per gli utenti, sia ancora, anche alla luce delle effettive prospettive di immediato esercizio da parte di diversi gestori della rete autostradale o della stessa ANAS S.p.A., nel caso di opzione per la soluzione indicata dall'art. 35 del c.d. «Decreto Milleproroghe».

4. Da ultimo, con riguardo al quesito *sub* lett. c), si osserva che lo schema di decreto interministeriale, richiamati in premessa i contenuti del decreto direttoriale con il quale è stata disposta l'integrale risoluzione del rapporto concessorio in essere con il concessionario Strada dei Parchi S.p.A. in forza della Convenzione Unica del 18 novembre 2009 sostitutiva della Convenzione di Concessione del 20 dicembre 2001, all'art. 2 ne dispone *“l'approvazione”*.

La disposizione si salda con le previsioni di cui all'art. 3 del decreto a firma del Direttore Generale a norma del quale *“l'efficacia del presente decreto è subordinata alla sua approvazione mediante decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, soggetto a registrazione della Corte dei Conti”*.

A giudizio di codesto U.L. la firma dei Ministri non implicherebbe, in ogni caso, un riesame nel merito degli elementi di fatto e di diritto sulla base dei quali il dirigente del MIMS ha autonomamente disposto nell'ambito delle proprie competenze la risoluzione per grave inadempimento.

Quanto al quesito posto, si prende atto, innanzitutto, che le Amministrazioni interessate, in luogo di un decreto interministeriale che in conformità alle indicazioni normative e convenzionali sopra richiamate fa propria l'istruttoria spettante alla



Avvocatura Generale dello Stato

competente Direzione Generale per poi assumere le conseguenti determinazioni, hanno preferito percorrere la via di un decreto direttoriale sospensivamente condizionato alla adozione del successivo decreto interministeriale che, dunque opera come condizione di efficacia *ex tunc*.

Tale scelta, tuttavia, non degrada l'approvazione a mera presa d'atto priva di effetti sostanziali.

In termini generali, attraverso l'approvazione ministeriale, l'autorità di vertice politico esprime un giudizio favorevole circa l'opportunità di altro provvedimento amministrativo, già emanato in sede di amministrazione attiva, che è così reso efficace.

Anche con riferimento al caso in esame, dunque, se l'istruttoria, così come le determinazioni finali assunte sull'esito solutorio del rapporto fanno capo alla Direzione Generale, di cui, nelle premesse del Decreto interministeriale si è "preso atto", l'approvazione, comunque, esprime una manifestazione di consenso in ordine al contenuto dell'atto operata da ciascun Ministro alla stregua degli interessi pubblici affidati alla sua cura: quanto al Ministro delle infrastrutture, per i profili di interesse pubblico collegati in via principale alla continuità del servizio e alla sicurezza degli utenti; quanto al Ministro dell'Economia e delle Finanze per gli aspetti collegati al profilo finanziario e agli oneri di spesa conseguenziali all'atto risolutivo.

Il coinvolgimento degli organi di indirizzo politico, in ogni caso, è immanente al sistema e può ritenersi presente sia nel caso di adozione di un decreto interministeriale sottoscritto direttamente dai rispettivi Ministri, come solitamente accade ad es. in sede di approvazione degli atti aggiuntivi recanti modifiche o integrazioni delle convenzioni di concessione, sia nel caso di un decreto di approvazione di altro decreto direttoriale che, in ogni caso, fa proprie le determinazioni dell'organo di amministrazione attiva, consentendone la relativa efficacia.

Alla luce di quanto sopra, non si hanno osservazioni sui contenuti del decreto fatto salvo quanto sopra considerato in ordine al modello prescelto in alternativa alla diretta adozione di un decreto interministeriale.

Si rimane a disposizione per quanto possa occorrere.

L'Avvocato Generale dello Stato
Gabriella Palmieri Sandulli