

N. 00182/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 00901/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 901 del 2015, proposto da:

Autostrada Torino Ivrea Valle d'Aosta - ATIVA s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Arturo Cancrini, Vittorio Gesmundo, Vittorio Barosio, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Torino, corso Galileo Ferraris, 120;

*contro*

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Ministero dell'Economia e delle Finanze;

*nei confronti di*

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

ANAS s.p.a.;

Città Metropolitana di Torino;

Autorità di Bacino del Po;

Regione Piemonte;

Presidenza del Consiglio dei Ministri;

*per l'accertamento*

dell'obbligo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi del punto VII del protocollo d'intesa sottoscritto il 30 dicembre 2014 ed allegato al decreto n. 571 del 31 dicembre 2014, di concludere entro il 30 giugno 2015 il procedimento di approvazione dell'aggiornamento del piano economico e finanziario di cui alla convenzione di concessione autostradale del 7 novembre 2007;

per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali in ordine alla richiesta del 22 luglio 2014 della società ATIVA s.p.a., di approvazione dell'aggiornamento del piano economico e finanziario, nonché per l'accertamento della fondatezza della pretesa della società ATIVA s.p.a. a conseguire l'approvazione dell'aggiornamento del piano economico e finanziario;

per la condanna del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali ad approvare l'aggiornamento del piano economico e finanziario presentato dalla società ATIVA s.p.a. in relazione alla convenzione di concessione autostradale del 7 novembre 2007;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2015 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La ricorrente ATIVA s.p.a., in forza della convenzione unica sottoscritta in data 7 novembre 2007 con ANAS s.p.a. (sostitutiva di una precedente convenzione del 1999), gestisce in concessione, con durata fino al 31 agosto 2016, la rete autostradale costituita dal tratto Torino - Ivrea - Quincinetto dell'autostrada A5 Torino - Aosta, dalla bretella A4/A5 Ivrea - Santhià e dal Sistema Autostradale Tangenziale di Torino, inclusivo della diramazione per Pinerolo.

Per quanto qui interessa, la convenzione ha previsto a carico di ATIVA la realizzazione del primo stralcio esecutivo delle opere di messa in sicurezza dai rischi alluvionali dell'autostrada A5 Torino - Quincinetto e dell'autostrada A4/A5 Ivrea - Santhià, ed in particolare "l'adeguamento del viadotto

Marchetti, per una lunghezza di 250 in. circa, alla progressiva fon. 0+500 circa dell'autostrada Ivrea - Santhià per scavalcare il rio Ribes e l'adeguamento dei tratti autostradali di accesso al viadotto stesso".

Tale intervento si è reso necessario a seguito dell'esondazione della Dora Baltea, avvenuta nell'autunno del 2000. Con d.p.c.m. del 30 giugno 2003, venne perciò approvato il "Piano stralcio di integrazione al piano per l'assetto idrogeologico (PAI) - Nodo idraulico di Ivrea", che era stato adottato dal Comitato istituzionale dell'Autorità di Bacino del Po. Fu prescritta la realizzazione di una serie di arginature e la sopraelevazione del corpo autostradale, mediante soluzioni in rilevato ed in viadotto.

Conseguentemente, ed in previsione dell'aggiornamento quinquennale 2005 - 2009 del piano economico e finanziario allegato alla convenzione, ATIVA trasmise il 30 novembre 2003 ad ANAS un primo

progetto preliminare descrittivo delle opere necessarie alla messa in sicurezza dell'intero nodo idraulico.

Con la convenzione unica del 7 novembre 2007 tra ANAS e ATIVA, vennero assentiti i nuovi interventi di messa in sicurezza del nodo di Ivrea. In seguito, il Ministero per le Infrastrutture consentì di inserire, tra gli investimenti compresi nella convenzione unica, esclusivamente i lavori di adeguamento del viadotto Marchetti.

Nell'esprimere il parere di competenza, la Regione Piemonte ribadì, con deliberazione di Giunta del 29 dicembre 2010, la necessità che ANAS e ATIVA provvedessero tempestivamente al riadeguamento dei ponti esistenti, al fine di completare la funzionalità terminale del nodo idraulico di Ivrea e di garantire la tutela della pubblica incolumità.

Con nota del 10 novembre 2011, ATIVA richiese ad ANAS la revisione della vigente convenzione e del piano economico e finanziario allegato, in funzione della realizzazione delle opere di messa in sicurezza del nodo idraulico di Ivrea.

ANAS comunicò di aver approvato l'intervento di adeguamento del viadotto Marchetti, con nota del 10 febbraio 2012, dichiarando altresì che le opere previste in progetto avrebbero rappresentato soltanto il primo lotto funzionale di quanto ricompreso nello studio di fattibilità predisposto da ATIVA, per gli interventi di riduzione delle interferenze tra i corsi d'acqua del nodo di Ivrea ed i tratti autostradali.

Con lettera del 20 giugno 2012, ATIVA presentò ad ANAS la proposta di modifica del piano economico e finanziario per il nuovo quinquennio successivo alla scadenza del primo periodo regolatorio, in funzione degli investimenti relativi al completamento del nodo idraulico di Ivrea.

Nel frattempo, sia il Ministero dell'Ambiente che l'Autorità di Bacino

del Po ribadivano la necessità di realizzare gli interventi di messa in sicurezza dell'autostrada Torino - Aosta.

Con decreto interministeriale n. 144 del 9 aprile 2013, nel fissare l'adeguamento tariffario da applicare sulla rete in concessione per l'anno 2013, era stato confermato che l'aggiornamento del piano economico e finanziario sarebbe intervenuto entro il 30 giugno 2013. Tale termine, tuttavia, è inutilmente spirato.

In seguito, con decreto interministeriale n. 476 del 31 dicembre 2013, era stato approvato l'adeguamento tariffario per l'anno 2014 ed era stato stabilito che, entro il 28 febbraio 2014, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (subentrato ad ANAS nelle funzioni di concedente) avrebbe inoltrato al CIPE l'atto aggiuntivo corredato del nuovo piano economico e finanziario "comprensivo delle nuove previsioni di investimento compatibili con la capacità di spesa del concessionario".

Con note del 20 gennaio e del 28 febbraio 2014, ATIVA ha inoltrato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la documentazione preordinata all'approvazione del piano economico e finanziario. Nella proposta di revisione del piano, sono contemplati gli ulteriori investimenti per la messa in sicurezza dell'infrastruttura autostradale, non previsti nella convenzione vigente, per un importo pari a circa 348 milioni di euro. In tale proposta, il riequilibrio economico della gestione è perseguito attraverso il prolungamento della durata della concessione fino al 31 dicembre 2030, accompagnato dal solo incremento tariffario legato all'inflazione programmata dal 2014 al 2030 (al valore annuo di 1,5%), con l'azzeramento al 31 dicembre 2030 del valore di subentro.

In data 22 luglio 2014, ATIVA ha inoltrato al Ministero le richieste rettifiche alla proposta di adeguamento del piano, rideterminando il costo medio ponderato del capitale e riducendo la misura del tasso di

inflazione programmata (da 1,5% a 1,06%).

Con protocollo d'intesa del 30 dicembre 2014, ATIVA ed il Ministero hanno convenuto di prorogare al 30 giugno 2015 il termine per l'approvazione del nuovo piano economico e finanziario.

L'accordo è stato formalmente approvato con decreto interministeriale n. 571 del 31 dicembre 2014, recante altresì l'autorizzazione all'incremento tariffario per l'anno 2015.

Successivamente, il Ministero dell'Ambiente ha espresso parere favorevole (con prescrizioni) sul progetto di messa in sicurezza del nodo di Ivrea. La ricorrente ATIVA, in data 18 marzo 2015, ha trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il progetto definitivo di completamento del nodo idraulico di Ivrea, con gli ultimi aggiornamenti.

Senonché, con nota del 26 marzo 2015, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha comunicato ad ATIVA di non poter dare corso all'istruttoria sul progetto, trattandosi di interventi non previsti nella vigente convenzione di concessione.

In seguito, con nota del 5 giugno 2015, il Ministero ha reso noto di aver richiesto le valutazioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti in merito all'aggiornamento del piano economico e finanziario.

Rimasta infruttuosa l'ulteriore diffida del 13 giugno 2015, la ricorrente ATIVA agisce per ottenere la conclusione del procedimento di aggiornamento del piano economico e finanziario, lamentando l'illegittimità del contegno omissivo fin serbato dall'amministrazione concedente.

Si è costituito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, depositando documenti e chiedendo il rigetto della domanda.

La ricorrente ha replicato con memoria.

Alla camera di consiglio del 16 dicembre 2015 la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

La società ricorrente chiede la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che è competente a provvedere, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sull'istanza di aggiornamento del piano economico e finanziario allegato alla convenzione di concessione autostradale del 7 novembre 2007.

Il ricorso è fondato e deve essere accolto, nei limiti che si diranno.

Già con il decreto interministeriale n. 476 del 31 dicembre 2013 era stato stabilito che, entro il 28 febbraio 2014, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avrebbe inoltrato al CIPE l'atto aggiuntivo corredato del nuovo piano economico e finanziario, aggiornato alle nuove voci di investimento per la messa in sicurezza del nodo idraulico di Ivrea.

Con protocollo d'intesa sottoscritto il 30 dicembre 2014, ATIVA ed il Ministero hanno poi convenuto di prorogare al 30 giugno 2015 il termine per l'approvazione del nuovo piano economico e finanziario. E' provato che l'amministrazione non ha ancora adempiuto all'obbligo di concludere il procedimento di esame dell'adeguamento del piano.

L'art. 43 del d.l. n. 201 del 2011 stabilisce che gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali, qualora comportino modificazioni al piano degli investimenti, sono approvati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

La ricorrente ATIVA ha ripetutamente manifestato la volontà di far fronte ai costi sopravvenuti mediante il prolungamento della durata della concessione, per ricostituirne l'equilibrio economico senza incidere sulla leva tariffaria.

L'art. 143, ottavo comma, del Codice dei contratti pubblici consente, in via di principio, di rideterminare l'equilibrio delle concessioni per fatti sopravvenuti anche attraverso la proroga del termine convenzionale di scadenza.

Tuttavia, non può accogliersi la richiesta della società ricorrente di ottenere una pronuncia giurisdizionale che, accertata l'illegittima inerzia procedimentale, obblighi in via definitiva l'amministrazione ad accogliere la proposta di modifica del piano economico e finanziario.

Come è noto, l'art. 31, terzo comma, cod. proc. amm. consente di statuire "sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio" solo quando si tratti di attività vincolata o quando risulti che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e che non sono necessari adempimenti istruttori spettanti all'amministrazione.

Nella specie, se è vero che il Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica ed il Nucleo di consulenza per l'attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità si sono espressi favorevolmente sulla proposta, con pareri resi sul finire del 2014, nondimeno deve darsi atto che permane un'ampia discrezionalità in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze in ordine all'an ed al quomodo dell'adeguamento del piano.

Il fatto ormai conclamato che l'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza dell'autostrada A5 Torino - Aosta risponda all'interesse pubblico e presenti carattere d'urgenza, secondo gli avvisi espressi negli

ultimi anni dalle amministrazioni competenti (Ministero dell'Ambiente, Regione Piemonte, Autorità di Bacino del Po), non può elidere il significativo margine di discrezionalità spettante ai Ministeri che ben potrebbero, in sede di concerto sull'istanza di prolungamento della concessione autostradale, prendere in considerazione differenti tempi e modalità di finanziamento dell'intervento infrastrutturale.

In tal senso, sebbene l'istruttoria sull'adeguamento del piano economico e finanziario di ATIVA si sia protratta per lungo tempo ed abbia già registrato il parere favorevole del Nucleo di consulenza, deve escludersi che siano maturati i presupposti di una decisione amministrativa vincolata, suscettibile di costituire oggetto della condanna del giudice amministrativo chiamato ad accertare l'inerzia dei Ministeri competenti per legge.

Inoltre, e sotto altro profilo, risulta senz'altro applicabile al procedimento in esame la disciplina introdotta dall'art. 5 del d.l. n. 133 del 2014 (norme in materia di concessioni autostradali).

Per quanto qui interessa, l'art. 5 del decreto stabilisce:

- al primo comma, che nel rispetto dei principi del diritto comunitario e "al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento, adeguamento strutturale, tecnologico e ambientale delle infrastrutture autostradali nazionali, nel rispetto dei parametri di sicurezza più avanzati prescritti da disposizioni dell'Unione europea, nonché per assicurare un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti", i concessionari di tratte autostradali nazionali sottopongono al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, entro il 31 dicembre 2014, le modifiche del rapporto concessorio "finalizzate a procedure di aggiornamento o revisione", anche attraverso la predisposizione di un nuovo piano economico e

finanziario, per la stipulazione di un atto aggiuntivo entro il 31 agosto 2015;

- sempre al primo comma, che il Ministero acquisisce i pareri dell'Autorità di regolazione dei trasporti, del Comitato interministeriale per la programmazione economica e delle competenti Commissioni parlamentari;

- al secondo comma, che il piano aggiornato deve assicurare l'equilibrio economico-finanziario senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nonché la disponibilità delle risorse necessarie per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e per il mantenimento di un regime tariffario più favorevole;

- al comma 4-bis (introdotto dalla legge di conversione), che in ogni caso "l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo è subordinata al rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione europea".

Tale ultima condizione, vale a dire l'autorizzazione alla proroga della Commissione europea, non è stata soddisfatta.

Né può dubitarsi che l'art. 5 del d.l. n. 133 del 2014 sia applicabile al procedimento di revisione del piano economico e finanziario avviato da ATIVA, in relazione agli interventi di messa in sicurezza del nodo idraulico di Ivrea. La norma, infatti, ha carattere di specialità rispetto alla disciplina generale di cui all'art. 143 del Codice dei contratti pubblici e fa riferimento a tutti gli investimenti necessari per l'adeguamento "strutturale, tecnologico e ambientale" delle autostrade nazionali: proprio alla nozione di intervento di adeguamento "ambientale" deve ricondursi il progetto redatto di ATIVA, consistente nella sopraelevazione del corpo autostradale volto a migliorare le condizioni di sicurezza pubblica ed a scongiurare il rischio di alluvioni, per il quale

si prospetta la necessità di adeguamento della convenzione di affidamento.

Ne consegue l'impossibilità di emettere, allo stato del procedimento, una condanna a provvedere nei termini soddisfattivi pretesi dalla ricorrente, prima che la Commissione europea si sia pronunciata sulla proposta di prolungamento della durata della concessione oltre la scadenza convenuta al 31 agosto 2016.

Ragioni di effettività della tutela e di celerità, tipiche del processo contro il silenzio dell'amministrazione, inducono il Collegio a non percorrere la via della rimessione alla Corte di Giustizia delle possibili questioni pregiudiziali attinenti all'interpretazione della normativa italiana in tema di concessioni autostradali ed alla compatibilità con il diritto comunitario della (consistente) proroga richiesta da ATIVA, in deroga alla regola dell'evidenza pubblica, poiché l'eventuale pronuncia della Corte giungerebbe certamente dopo la scadenza della convenzione vigente.

In conclusione, il ricorso è parzialmente accolto e per l'effetto:

- è illegittimo il silenzio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze in ordine all'istanza di ATIVA per l'aggiornamento e la revisione del piano economico e finanziario, che accede alla concessione autostradale ed alla convenzione del 7 novembre 2007;
- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze sono condannati ad adottare, in concerto tra loro, la determinazione conclusiva del procedimento, ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 201 del 2011, entro sessanta giorni dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza;
- la predetta determinazione dovrà essere preceduta dall'acquisizione

dell'assenso della Commissione europea, ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 133 del 2014;

- nell'ipotesi di perdurante inadempimento, il commissario ad acta è individuato nella persona del Presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che agirà in sostituzione delle amministrazioni resistenti, con oneri a carico delle stesse, e porterà a conclusione il procedimento entro trenta giorni dal suo insediamento.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Nomina quale commissario ad acta il Presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che si insedierà immediatamente dopo la scadenza del termine assegnato alle amministrazioni resistenti e provvederà agli adempimenti descritti in motivazione.

Condanna il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze alla refusione delle spese processuali in favore di ATIVA s.p.a., ciascuno nella misura di euro 5.000,00 (oltre i.v.a., c.p.a. ed accessori di legge). Pone a carico delle medesime amministrazioni gli oneri per l'attività del commissario.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Savio Picone, Presidente FF, Estensore

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Paola Malanetto, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)