

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III,
composto dai Magistrati:

Stefano Baccarini	Presidente
Germana Panzironi	Consigliere, relatore
Giulia Ferrari	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 2267/2006 proposto dalla Regione LAZIO, in
persona del Presidente p.t., on. Pietro Marrazzo, rappresentata e
difesa dall'avv. prof. Gennaro Terracciano, ed elettivamente
domiciliata presso lo stesso, in Roma, piazza di Spagna n. 35;

contro

l'ANAS s.p.a., il Ministero infrastrutture e trasporti, la
Presidenza del Consiglio Ministri, in persona dei legali
rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura
generale dello Stato, con domicilio ex lege in Roma, via dei
Portoghesi n. 12;

e nei confronti

di TOTO s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuliano Milia e Mirco
D'Alicandro, con domicilio eletto in Roma, viale Mazzini n. 119,
presso lo studio dell'avv.to Oreste B. Terracini;

di Strada dei Parchi s.p.a., in persona del legale rappresentante

p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Sanino, Gianpaolo Ruggiero e Carlo Celani, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv.to Sanino, viale Parioli n. 180;

di Autostrade per l'Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Giuseppe Bernardi e Antonio Grieco, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv.to Bernardi, via Montezebio n. 28;

della Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Vincenzo Cerulli Irelli, Sandro Pasquali e Paola di Salvatore, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio del prof. Cerulli Irelli, via Dora n. 1;

della Provincia di Teramo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Zecchino e dal Prof. avv. Paolo Grassi, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv.to Grassi, via G. Avezzana n. 8;

della Comunità Montana del Gran Sasso zona "O", in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Stelio Mangiameli e dal prof. avv. Polo Grassi, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'avv.to Grassi, via G. Avezzana n. 8;

con intervento

della Provincia di Pescara, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Giulio di Berardino, con

domicilio eletto in Roma, presso lo studio del prof. Cerulli Irelli,
via Dora n. 1

per l'annullamento

quanto al ricorso principale:

gli atti, non conosciuti, né pubblicati, né comunicati alla
ricorrente, con i quali è stato disposto dalla Strada dei Parchi
s.p.a, e autorizzato dall'ANAS s.p.a., con decorrenza dal 1°
gennaio 2006, l'incremento delle tariffe di pedaggio autos tradales
applicate sulla rete autostradale A24 e A25 in concessione alla
predetta Strada dei Parchi s.p.a.;

il bando di gara, non conosciuto, la conseguente aggiudicazione e
la convenzione stipulata tra l'Ente Nazionale per le strade,
ANAS e l'A.T.I. Società Autostrade p.a. e TOTO s.p.a., per
l'affidamento della concessione per la rete autostradale costituita
dalle Autostrade A24 ed A25, nella parte in cui prevedono un
incremento delle tariffe non in linea con il sistema del *price cap*;
nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o
conseguenziale;

nonché l'accertamento dell'inadempimento dell'ANAS ai doveri
di vigilanza in ordine alla gestione del servizio autostradale da
parte della concessionaria e in relazione agli adeguamenti
tariffari dalla stessa disposti, e degli inadempimenti della
concessionaria quanto al piano di investimenti previsti e non
effettuati, sempre in relazione ai suddetti adeguamenti tariffari;

quanto ai motivi aggiunti:

il provvedimento ANAS – Direzione Centrale Autostrade e trafori prot. n. 10259 del 29 dicembre 2005, avente ad oggetto “adeguamento tariffario per l’anno 2006”;

nonché – per quanto di interesse, nella misura in cui si assumano quali atti presupposti del suddetto provvedimento ANAS del 29.12.2005 - della nota della concessionaria Strada dei Parchi s.p.a. in data 28 settembre 2005 n. 297/R, avente ad oggetto “aggiornamento tariffario per l’anno 2006”; e della nota della medesima concessionaria in data 30 dicembre 2004 n. 404/R, relativa agli “incrementi tariffari 1.1.2005”.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione delle parti resistenti e dei controinteressati, nonché gli atti di intervento;

visti i documenti depositati in esito al decreto presidenziale n. 223/06;

visti tutti gli atti difensivi depositati;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla camera di consiglio del 21-6-2006, il Consigliere Germana Panzironi e uditi i procuratori delle parti.

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

F A T T O

Con ricorso ritualmente notificato, la Regione Lazio, ha impugnato gli atti indicati in epigrafe ed ha chiesto

l'accertamento di inadempimenti dell'ANAS e della concessionaria in relazione agli adeguamenti tariffari per il 2006. Premette che a seguito del d.l. 10 febbraio 1977, n. 19, conv. in legge 6 aprile 1977, n. 106, la Società Autostrade Romane ed Abruzzesi (S.A.R.A.) è stata dichiarata decaduta dalla concessione di costruzione ed esercizio delle autostrade A24 e A25 e che l'ANAS è succeduta in tutti i rapporti attivi e passivi in corso costituiti dalla concessionaria (art. 2) ed è stata autorizzata ad affidare in concessione l'esercizio delle predette autostrade (art. 5).

Con bando del 2000 l'ANAS, in attuazione dell'art. 5 del d.l. 19/77, ha indetto la gara per l'affidamento della concessione per la gestione "delle Autostrade Roma – L'Aquila – Traforo del Gran Sasso – Teramo con diramazione Torano – Pescara, A24 ed A25, nonché per la progettazione e la costruzione della seconda carreggiata ... del tronco Villa Vomano – Teramo, e dell'adeguamento del tratto a tre corsie dell'Autostrada A24, tra via Palmiro Togliatti e la barriera di Roma Est, compreso l'adeguamento della Stazione di Lunghezza e l'armonizzazione con la viabilità ordinaria".

Successivamente è risultata aggiudicataria l'A.T.I. Autostrade s.p.a. – TOTO s.p.a., mandataria Autostrade concessioni e costruzioni s.p.a.; nel dicembre 2001 l'ANAS (allora Ente nazionale per le strade) ha stipulato con la stessa la convenzione

per l'affidamento della concessione, approvata, ai sensi dell'art. 3, comma 5 del d.lgs 26 febbraio 1994, n. 143, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze; la scadenza della concessione è stata fissata al 31 dicembre 2029; è stata costituita la società Strada dei Parchi S.p.A. che ha assunto la titolarità della concessione; il passaggio alla nuova gestione è avvenuto il 1° gennaio 2003.

In base alla convenzione e al piano economico-finanziario ad essa allegato, il concessionario, oltre alla gestione delle predette autostrade, si è impegnato a realizzare nei primi cinque anni di concessione, a pena di decadenza dalla concessione stessa (art. 24 della convenzione), interventi infrastrutturali di completamento e adeguamento (per un impegno complessivo di 253 miliardi circa delle vecchie lire nei primi quattro anni della concessione), "un articolato piano di investimenti" per realizzare interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria (per un importo di vecchie lire di 218.816.248.000), e lavori di manutenzione ordinaria per tutta la durata della concessione (con una spesa netta annua di 50 miliardi di vecchie lire).

Al fine di garantire la realizzazione del suddetto programma di investimenti, il bando ha previsto, a favore dell'aggiudicataria, un incremento tariffario non inferiore al 50% della tariffa esistente, nell'arco di cinque anni che l'aggiudicataria ha

introdotta nel proprio piano economico-finanziario in asserita applicazione del metodo del price cap (in particolare attraverso il fattore X della formula del price-cap).

La convenzione (art. 9) ha poi così prefissato il valore dell'indicatore di produttività (X) che compone la formula del price cap in violazione di quanto disposto dalla delibera CIPE del 20 dicembre 1996 che, nello stabilire le direttive per la revisione delle tariffe autostradali con il metodo del price cap, impone che l'incremento della tariffa debba sempre ancorarsi all'attuazione del programma di investimenti, in conformità a quanto previsto dal piano finanziario.

La ricorrente sostiene che nonostante l'articolato piano di investimenti programmato dalla concessionaria, e al quale, in base al price cap, è stato direttamente legato l'incremento tariffario, non sia stato effettuato, le tariffe applicate sulla rete in concessione alla società "Strada dei Parchi" sono state più volte aumentate e, dal 1° gennaio 2006, è stato disposto un ulteriore incremento delle stesse della percentuale del 5,87%.

Deduce a fondamento del ricorso articolati motivi di diritto, che possono sintetizzarsi come segue:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della l. 23 dicembre 1992, n. 498; dell'art. 10 della l. 24 dicembre 1993, n. 537 e dell'art. 21 del d.l. 24 dicembre 2003 conv. In l. 27 febbraio 2004, n. 47- violazione e falsa applicazione delle

delibere CIPE in materia di price cap: 21 settembre 1993, n. 73; 7 dicembre 1994, n. 141; 24 aprile 1996 e 20 dicembre 1996, n. 319 – erronea applicazione del metodo del price cap – irragionevolezza, illogicità e sproporzione dell'aumento tariffario – perplessità e contraddittorietà del procedimento – difetto di motivazione

L'incremento delle tariffe di pedaggio sulle autostrade A24 e A25 si pone in contrasto con i principi e i criteri dettati per la determinazione delle tariffe autostradali dalle norme e dalla delibera CIPE n. 319 del 20.12.1996.

Con la delibera 319/96 il CIPE ha introdotto il metodo del price cap per la revisione delle tariffe di pedaggio autostradale, al fine di determinare le variazioni tariffarie massime consentite, prevedendo un adeguamento, con decorrenza dal 1° gennaio di ciascun anno, sulla base della formula " $\Delta T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$ ", la quale impone che la variazione della tariffa si ancori all'attuazione del programma di investimenti previsto dal piano finanziario, secondo l'indicatore di produttività (X).

Ciò comporta che nel sistema del price cap, gli adeguamenti annuali della tariffa non possono essere automatici, ma si giustificano in relazione agli investimenti che il concessionario effettua (e di cui ha dato indicazione nel piano economico-finanziario), essendo volti a garantire la remunerazione degli interventi compiuti.

La concessionaria ha invece assegnato un valore negativo ad X (-20% per il 2003 e il 2004 e oggi -4,17%) ed ha quindi considerato fortemente improduttiva l'attività di impresa in ragione degli investimenti da effettuare, comportando che all'inflazione programmata non sia stato sottratto, ma aggiunto, il valore del fattore X, con un incremento della tariffa della percentuale corrispondente a tale somma.

Nella specie, per l'anno in corso: 1,70% (inflazione) + 4,17% (x) + 0 (variazione indice qualità) = 5,87% (variazione tariffa).

E la realizzazione del piano di investimenti, a garanzia della quale era stato stabilito l'incremento della tariffa autostradale, non si è verificata, non essendo stati realizzati i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria previsti, e non essendo state realizzate le opere di completamento e di adeguamento imposte al concessionario.

2. Violazione del combinato disposto degli artt. 7 d.l. 8 luglio 2002 n. 138, conv. in l. 8 agosto 2002, n. 178 e 2, comma 1, lett. d) d.lgs 143/1994 – omessa vigilanza da parte dell'ANAS – inadeguatezza e insufficienza dei controlli – difetto di istruttoria e motivazione - inadempimento dei compiti istituzionali – violazione art. 11 della convenzione.

Per quanto attiene specificamente agli aspetti tariffari, sia in base alla convenzione (art. 11), che alle norme di legge (art. 21 d.l. 355/03 cit.) e alle direttive CIPE (24 aprile 2006) riportate nel

primo motivo, l'ANAS deve vigilare sull'aggiornamento annuale della tariffa.

In particolare, l'ANAS era tenuta a controllare l'attuazione dei programmi e la realizzazione degli investimenti ivi indicati, nonché la correttezza dei valori inseriti nella formula di revisione della tariffa e dei relativi conteggi effettuati dal concessionario, secondo il metodo del price cap.

L'attività di vigilanza dell'ANAS nei confronti delle concessionarie è particolarmente penetrante e si estende sia agli aspetti tecnico-progettuali dell'attività delle concessionarie, dovendo l'ANAS approvare e verificare la realizzazione dei progetti dei lavori dati in concessione (art. 7, comma 2 d.l. 138/02 cit.), sia agli aspetti economico-finanziari e qualitativi del servizio reso all'utenza, dovendo l'ANAS controllare i processi di revisione delle tariffe secondo il metodo del price cap e il rispetto degli standard di qualità e sicurezza del servizio autostradale.

Nel caso di specie, invece, l'ANAS ha omesso di svolgere i compiti di vigilanza e controllo assegnati dalle disposizioni normative.

In via istruttoria chiedeva il deposito in giudizio di tutti gli atti, documenti, dati ed elementi in base ai quali è stato calcolato e disposto l'incremento della tariffa di pedaggio autostradale per l'anno 2006, nonché di tutta la documentazione relativa

all'attività di vigilanza compiuta dall'ANAS sulla gestione della concessione, di cui si discute, unitamente al bando di gara per l'affidamento della medesima concessione, e al testo integrale della convenzione con tutti gli atti allegati.

L'istanza istruttoria veniva specificata e reiterata dalla Regione Lazio con successiva istanza depositata in data 13.3.06

In data 16.3.2006 si costituiva la soc. Strada dei Parchi Spa che nella successiva memoria del 03.04.2006, in sintesi, deduceva:

- 1) il difetto di legittimazione attiva del ricorrente, per non aver dimostrato il danno ricevuto dal provvedimento impugnato.
- 2) L'inammissibilità del ricorso per tardività, in quanto l'incremento tariffario trova la sua fonte di prescrizione nella disciplina di gara per l'affidamento della concessione e nella convenzione stipulata tra l'ANAS e Strada dei Parchi, atti entrambi risalenti all'anno 2001.
- 3) Sul primo motivo della ricorrente, l'insindacabilità di una condizione fissata nell'ambito della convenzione ANAS – Strada dei Parchi da parte della Regione Lazio che, rispetto alla convenzione stessa, è un terzo estraneo al rapporto. Aggiungeva inoltre che l'aumento tariffario applicato da gennaio 2006 è pienamente legittimo perché costituisce mera attuazione di previsioni convenzionali nelle quali è stata recepita l'offerta formulata in sede di gara ed è stato applicato sulla base del medesimo meccanismo che aveva portato agli incrementi del

2003 e 2004; che l'offerta formulata in sede di gara prevedeva un aumento delle tariffe nel primo quinquennio di durata della concessione del 50% ed era perfettamente allineata alla soglia minima di aumento prevista dalla lettera di invito; che l'indicazione di una soglia minima per la proposta di un aumento tariffario costituisce una scelta tecnica della stazione appaltante basata su un contesto di inefficienza della gestione delle tratte in cui le tariffe di pedaggio non subivano aumenti dal 1997; che, nella formula di adeguamento delle tariffe del CIPE, gli investimenti non rappresentano l'unico elemento che concorre a determinare il valore dell'indicatore di produttività X, ma vi rientrano anche i progetti di investimento futuri che sono cosa diversa rispetto agli investimenti effettivamente realizzati. La Strada dei Parchi inoltre contestava le censure che sono state ad essa sollevate sull'inadempimento relativo alla realizzazione delle opere e agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

In pari data (3/4/2006) si costituiva anche la resistente Autostrade per l'Italia Spa, che eccepiva e deduceva: 1) la carenza di legittimazione ad agire della Regione Lazio, 2) il proprio difetto di legittimazione passiva, ritenendo la Strada dei Parchi unica titolare della concessione e unica titolare di diritti ed obblighi derivanti dalla concessione stessa, 3) la tardività e inammissibilità del ricorso, 4) sul primo motivo di ricorso della

regione Lazio, l'incensurabilità dell'aumento tariffario in quanto contenuto nella convenzione e finalizzato a salvaguardare l'equilibrio economico della convenzione, al fine del perseguimento dell'interesse pubblico ad un corretto andamento della gestione. La Autostrade Spa sostiene anche la corretta applicazione della formula del price cap nella quale il valore X non è una sintesi matematica degli investimenti effettuati ma deve essere il risultato di una valutazione caso per caso che tenga conto della specificità di ciascuna situazione, deve consentire una remunerazione congrua del capitale investito e deve considerare i progetti di investimenti futuri. Afferma anche la corretta attribuzione del valore negativo al parametro X dimostrato dai bilanci in perdita del Concessionario nel primo periodo della concessione, l'insindacabilità da parte del G.A. degli aumenti tariffari che sono frutto di discrezionalità tecnica dell'amministrazione, l'avvenuta realizzazione degli interventi relativi al piano economico finanziario. 5) Sul secondo motivo di ricorso (mancata vigilanza dell'ANAS), l'insussistenza di inadempienze della Strada dei Parchi che ha adempiuto sotto la costante e puntuale vigilanza del Concedente.

In data 03.04.2006 si costituiva in giudizio la Regione Abruzzo, che dichiarava di aver promosso ricorso avanti il TAR Abruzzo analogo a quello presentato dalla Regione Lazio chiedendo anch'essa, in qualità di utente delle autostrade A24 e A25 e in

qualità di ente esponenziale della comunità territoriale, l'annullamento dei provvedimenti che avevano disposto gli aumenti tariffari a partire da gennaio 2006, proponendo avverso tali atti censure dello stesso contenuto di quelle avanzate dalla Regione Lazio.

Nel presente giudizio la Regione Abruzzo, in quanto destinataria della notificazione del ricorso, si è costituita nella qualità cointeressata, chiedendo, in adesione alle censure proposte dalla Regione Lazio, l'accoglimento del ricorso medesimo.

Si costituiva anche la resistente TOTO Spa in data 04.04.2006. Eccepeva, per le stesse ragioni delle altre resistenti, la carenza di legittimazione ad agire della Regione Lazio, la tardività, la carenza di legittimazione passiva della TOTO Spa in quanto unica legittimata passiva sarebbe la Strada dei parchi Spa in qualità di nuova titolare della concessione. Sul primo e sul secondo motivo di ricorso della ricorrente deduceva quanto già dedotto dalla Strada dei Parchi Spa e dalla Autostrade Spa.

In data 04.04.2006 la Regione Lazio depositava ulteriore memoria difensiva e documenti.

La Regione, in considerazione dell'oggetto principale del giudizio (ossia il provvedimento adottato dall'ANAS, nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza e controllo sulle concessionarie autostradali), sostiene la competenza del G.A.

Anche la legittimazione ad agire della Regione viene sostenuta sulla base della potestà legislativa concorrente della regione in materia di “grandi reti di trasporto e navigazione” ex art. 117 comma 3 Cost.; sul fatto che le Regioni sono enti territoriali esponenziali delle comunità stanziate sul proprio territorio e curano gli interessi di dette collettività (pregiudicati dagli aumenti tariffari contestati e dai disservizi); che in ogni caso la Regione riceve evidente pregiudizio dai provvedimenti impugnati in qualità di utente dell’autostrada, mediante mezzi di sua proprietà e che detto interesse risulta anche dalla partecipazione della Regione alla stipula del protocollo di intesa per la realizzazione della viabilità a carattere urbano della complanare all’Autostrada. In merito alla tardività la Regione sostiene che la lesività dei provvedimenti impugnati (e quindi il termine ad impugnare) si è verificato solo a partire dall’applicazione effettiva degli aumenti tariffari applicati a partire dal gennaio 2006. Nel merito la Regione rafforza la propria tesi difensiva facendo riferimento alla nota prot. 8333 del 29 novembre 2004 e del 29 dicembre 2004 con cui l’ANAS ha prima richiesto elementi e poi disposto la sospensione dell’incremento tariffario stabilito in convenzione per l’anno 2005, così ritenendo che l’incremento della tariffa è condizionato in modo imprescindibile ad una serie di interventi ed investimenti che la stessa concessionaria si è impegnata a realizzare con il

piano finanziario e in base ai quali è stato possibile prefissare, ex ante, l'incremento medesimo. Motivo per cui l'incremento della tariffa, sebbene prefissato in convenzione per un periodo pluriennale, non è affatto automatico, ma necessita di un controllo, in sede di applicazione annuale, da parte dell'ANAS, al fine di verificare l'effettiva realizzazione degli interventi ed investimenti indicati nel piano finanziario, cui sono condizionati gli incrementi.

In data 04.04.2006 proponevano intervento ad adiuvandum (quali enti locale esponenziali degli interessi della collettività ad essi facenti capo) la Provincia di Teramo e la Comunità Montana del Gran Sasso a sostegno dei motivi di ricorso dedotti dalla Regione Lazio. Si sono riportate a tutti i motivi di ricorso della regione ed hanno sostenuto in particolare l'inammissibilità della censura relativa alla tardività del ricorso sostenuta dalle resistenti, poiché in via principale la Regione ha impugnato gli atti non conosciuti con i quali è stato disposto l'aumento delle tariffe e solo in via incidentale del bando e della convenzione; oggetto di censura non sono gli atti presupposti ma i singoli provvedimenti con i quali sono stati attuati gli aumenti in asserita applicazione del bando e della convenzione. Contrastano le eccezioni delle resistenti in merito all'incompetenza del TAR sostenendo che l'oggetto del giudizio è costituito non da questioni attinenti ai rapporti individuali di utenza del

concessionario con soggetti privati, ma investe in via principale i provvedimenti e le scelte discrezionali del concedente e del concessionario nella gestione del servizio pubblico. Anche i due enti locali depositano le note prot. 8333 del 29 novembre 2004 e del 29 dicembre 2004 dell'ANAS depositate dalla Regione Lazio.

Alla Camera di Consiglio fissata per il 05.04.2006 interveniva l'accordo di tutte le parti costituite sul rinvio della domanda cautelare al merito, con richiesta di fissazione con urgenza e prelievo del merito, e veniva reiterata la richiesta istruttoria dal ricorrente avente ad oggetto l'acquisizione al processo della documentazione relativa al calcolo della tariffa di pedaggio autostradale per l'anno 2006.

La Sezione disponeva il deposito della suddetta documentazione con ordinanza presidenziale n. 223 del 20 aprile 2006 a cui le resistenti provvedevano nei termini.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti depositati in data 4.5.06, proposti a seguito dei documenti depositati dalle resistenti, la Regione Lazio ha proposto ulteriore impugnazione, come indicato in epigrafe.

Deduceva a fondamento del ricorso gli stessi motivi del ricorso principale a cui si aggiungono censure relative alla violazione di norme della convenzione. La ricorrente, in risposta alle censure delle resistenti sul difetto di legittimazione attiva della Regione

Lazio, sostiene che il rapporto concessorio non muta il sistema di relazione tra concedente e concessionario e non rende tale rapporto di esclusiva natura privatistica, quasi a dire che quanto contenuto nel contratto concessorio finisce per costituire obbligazioni che, in caso di loro violazione, possono essere fatte valere solo dalle parti contrattuali. Quando gli inadempimenti si riflettono negativamente su terzi, ed in particolare in modo indistinto sulla intera collettività, i terzi e la collettività, anche attraverso gli enti rappresentativi massimi (gli enti territoriali) possono contestare detti inadempimenti impugnando gli atti di rilevanza esterna, quali le approvazioni da parte del concedente inerenti gli aumenti tariffari.

La ricorrente promuove avverso gli ulteriori atti impugnati le stesse censure promosse nel ricorso principale a cui aggiunge le ulteriori considerazioni in merito al fatto che l'ANAS, in sostanza, recepisce, in assenza di qualsivoglia istruttoria e in difetto assoluto di motivazione, oltre che in violazione delle norme di legge e delle disposizioni delle delibere CIPE, quanto proposto dalla concessionaria. Non dà conto degli eventuali controlli effettuati, né di cosa si sia modificato, sul piano della realizzazione degli interventi e degli investimenti previsti in convenzione e nel piano finanziario, a distanza di un solo anno dall'intervenuta sospensione degli incrementi tariffari per il

2005, da consentirle di autorizzare l'aumento del 5,87% della tariffa autostradale per l'anno successivo.

Viene censurata anche la richiesta della Società Strada dei Parchi di volere applicare per il 2006, quarto anno della concessione (se si considera che la stessa ha avuto inizio nel 2003) l'incremento tariffario stabilito in convenzione per il terzo anno di concessione (-4,17% cui si somma l'inflazione), incremento, quest'ultimo non applicato a causa del provvedimento di sospensione dell'ANAS.

In questo modo si arriverebbe all'abnorme conseguenza che la concessionaria ottenga due volte l'incremento tariffario del 4,17%, previsto solo per il terzo anno: la prima volta nel 2006 e la seconda in sede di recupero del differenziale degli introiti da pedaggio relativi all'anno 2005 (richiesto dalla Società Strada dei Parchi).

Con il secondo motivo la ricorrente reitera le censure riguardanti il mancato esercizio dei poteri di controllo da parte dell'ANAS. Ritiene il provvedimento dell'ANAS impugnato illegittimo, avendo autorizzato il contestato incremento delle tariffe, in assoluto difetto di istruttoria e di motivazione, in assenza dei presupposti prescritti dalle leggi, dalle delibere CIPE e dagli atti convenzionali, nonché in immotivata e irragionevole contraddizione con precedenti proprie determinazioni. Infatti, l'ANAS, a fronte della mancata realizzazione dei lavori e degli investimenti previsti, così come accaduto l'anno precedente,

avrebbe dovuto sospendere l'incremento della tariffa anche per il 2006, inducendo in tal modo la concessionaria ad adempiere agli impegni assunti con la sottoscrizione della convenzione, e garantendo, altresì il perseguimento dell'interesse pubblico ad una efficiente gestione del servizio autostradale e ad una ragionevole corrispondenza tra variazione della tariffa e qualità del servizio erogato.

In data 09.06.2006 deposita memoria di costituzione ed intervento ad adiuvandum anche l'Amministrazione Provinciale di Pescara, con atti non notificati alle parti di giudizio .

In data 09.06.2006 deposita memoria il Ministero delle Infrastrutture e l'ANAS. Eccepiscono il difetto di legittimazione attiva della Regione Lazio, l'inammissibilità dell'azione di accertamento dei comportamenti omissivi dell'ANAS, in quanto l'inadempimento presunto rilevarebbe solo all'interno del rapporto obbligatorio intercorrente tra concedente e concessionaria rispetto al quale la Regione è terza.

In data 10.06.2006 la Regione Lazio deposita ulteriore memoria difensiva, nella quale reitera le principali considerazioni degli atti precedenti, avvalorate dai depositi documentali avvenuti in data 30.5.06 e 1.6.06 da parte delle resistenti Società Strada dei Parchi e ANAS. Pone in risalto il contenuto della nota dell'ANAS del 30.11.2005 prot. 9209 al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al Ministero dell'Economia e Finanze, con la quale, informando

i Ministeri degli aumenti a partire dal 1 gennaio 2006, riferisce anche che nell'esercizio dei propri compiti istituzionali sta procedendo alle verifiche relative all'applicazione dei meccanismi di adeguamento annuale di dette tariffe di pedaggio e che tali verifiche necessitano di approfondimenti. Così sottolineando non soltanto un procedimento di controllo in corso che in realtà dovrebbe essere concluso nel momento in cui si consentono incrementi gli tariffari, ma anche evidenti difficoltà nell'attività di verifica in se.

Pone in risalto anche l'”informativa al Consiglio di Amministrazione del 1 novembre 2005 in merito alle tariffe autostradali decorrenti il 1 gennaio 2006” nella quale l'ANAS, ritenendo di poter autorizzare l'applicazione dell'incremento tariffario del 4,17%, adduce, quale giustificazione, lo scopo di voler sospendere o comunque incidere su un ricorso promosso avanti il TAR dalla Strada Dei Parchi. Una giustificazione, quindi, che sottintende un'autorizzazione degli incrementi tariffari, da parte dell'ANAS, del tutto estranea alla verifica del rispetto degli specifici impegni assunti nel piano finanziario dalla concessionaria.

L'ANAS ammette palesemente di non consentire l'incremento tariffario a seguito dell'esito positivo della sua attività di vigilanza e controllo sugli investimenti effettuati e sulla corretta applicazione dei criteri della formula del *price-cap*, ma di

consentirlo al solo scopo di porre fine ad una controversia giudiziaria pendente con la concessionaria, con evidente sviamento di potere e difetto di verifica dei presupposti necessari. La ricorrente sottolinea l'importanza anche di tutta una serie di altri documenti e note dai quali emerge non soltanto l'inadempimento dell'ANAS nell'esercizio dei suoi poteri di controllo ma anche l'incapacità della stessa (per questioni organizzative e strutturali), di far fronte al suo precipuo compito di vigilanza.

In data 10.06.2006 deposita ulteriore memoria difensiva anche la Regione Abruzzo ulteriormente sostenendo le ragioni della ricorrente ed approfondendo la problematica della legittimazione delle Regioni a contestare gli atti impugnati.

In data 10.06.2006 depositano memorie anche le tre resistenti. La TOTO Spa e la Soc. Strada dei Parchi aggiungono che nelle delibere CIPE e nella convenzione non vi è alcun collegamento tra incrementi tariffari e tempistica degli investimenti previsti nel piano e che le deduzioni della ricorrente condurrebbero ad esiti paradossali se fosse possibile sospendere gli aumenti tariffari sul presupposto di una identica sospensione avvenuta l'anno precedente.

All'udienza del 21 giugno 2006, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Tribunale, preliminarmente, deve rilevare che l'intervento ad adiuvandum della Provincia di Pescara risulta inammissibile in quanto non notificato alle parti del giudizio. Rituali risultano tutte le altre costituzioni in giudizio.

Le parti resistenti ed i controinteressati eccepiscono l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per carenza di legittimazione della Regione e per tardività, in ragione delle argomentazioni riportate in punto di fatto.

Al fine di valutare la fondatezza o meno delle eccezioni occorre rilevare che la questione oggetto di giudizio è relativa alla legittimità dell'aumento tariffario intervenuto per l'anno 2006 riguardante la rete autostradale A24 e A25, con richiesta di annullamento dei relativi atti di determinazione dello stesso, previo accertamento del mancato adempimento delle obbligazioni assunte dal concessionario nella convenzione attuativa e delle manchevolezze nell'attività di vigilanza dell'ANAS.

Le autostrade prese in considerazione ricadono nei territori della Regione Lazio e della Regione Abruzzo. In convenzione, secondo la documentazione versata in atti, risulta che il concessionario si è obbligato, tra l'altro, ad eseguire opere di manutenzione ordinaria e straordinaria e nuove opere per la realizzazione di infrastrutture di completamento ed adeguamento della rete autostradale, sia in territorio della Regione Abruzzo (ad

esempio la seconda carreggiata del tratto villa Vomano-Teramo), sia in territorio della Regione Lazio (ad esempio, adeguamento del tratto a tre corsie tra via Palmiro Togliatti e la Barriera di Roma Est), di ingente valore economico.

Ogni valutazione sulla legittimazione della ricorrente deve essere condotta, quindi, avendo in considerazione l'interesse fatto valere, l'oggetto dell'impugnativa e la natura delle censure.

Non pare dubitabile, in proposito, che la Regione abbia una competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio e di grandi reti di trasporto e navigazione, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. La stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali interferisce con la competenza delle regioni in materia, ed ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005 proprio in ragione del mancato coinvolgimento regionale nell'individuazione delle opere da realizzare (Corte Cost. 1 giugno 2006 n. 214). Le parti resistenti ed i controinteressati non contestano tale competenza, ma deducono che essa non comporta anche competenze amministrative e che, comunque, non rileva quanto alla fissazione delle tariffe autostradali.

In realtà, ciò che la ricorrente intende tutelare non pare essere semplicemente un interesse alla determinazione di tariffe meno onerose per l'utenza, ma l'interesse ad una corretta gestione del

servizio autostradale con particolare riferimento all'adempimento degli obblighi inerenti la realizzazione di opere e lavori previsti nella concessione autostradale. L'aumento tariffario non è impugnato solo perché determina un maggior onere per l'utenza, ma in quanto non corretta espressione della potestà di controllo e vigilanza dell'Anas sul concessionario e, quindi, in ragione della lesione provocata dalla denunciata violazione degli obblighi assunti dal concessionario, che, se accertati, non possono che incidere negativamente sull'andamento della viabilità, della circolazione e dei trasporti in ambito regionale.

Del resto, la Regione è ente territoriale esponente degli interessi delle comunità stanziate sul suo territorio e non può essere negato l'interesse dell'ente a tutelare il proprio interesse alla corretta azione amministrativa in materia e la legittimazione ad agire anche nell'interesse dell'intera sua collettività (essa ha in materia anche una competenza regolamentare ai sensi del sesto comma dell'art. 117 Cost.).

Peraltro, risulta agli atti ed è evidenziato dalla stessa società Strada dei Parchi s.p.a. nella sua memoria per l'udienza del 21 giugno 2006 (precisamente a pag. 38) che la Regione abbia anche partecipato attivamente al procedimento teso ad approvare modifiche all'originario progetto di realizzazione dell'adeguamento del tratto a tre corsie dell'autostrada A24 tra via Palmiro Togliatti e la barriera di Roma Est: la Regione è

ritenuta in via amministrativa titolare di funzioni e ente che cura interessi pubblici in materia, al punto da richiedersi la sua sottoscrizione al protocollo d'intesa del 14 dicembre 2004, che avrebbe comportato la realizzazione di una serie di complanari in sostituzione delle opere prima previste. Sarebbe sufficiente detta partecipazione procedimentale a legittimare, qualora residuassero dubbi in proposito, la Regione Lazio ad impugnare atti che si ritengono lesivi dell'interesse alla corretta attuazione della convenzione di concessione e del protocollo sottoscritto.

Anche l'eccezione di tardività è infondata.

Il ricorso, come già specificato, riguarda l'adeguamento tariffario per l'anno 2006 e le obbligazioni previste in convenzione a carico del concessionario correlate, a dire della ricorrente, alla tariffa.

In mancanza di elementi probatori, non forniti dalle parti in giudizio, circa una specifica data di conoscenza da parte della Regione dell'aumento tariffario, ed in mancanza di forme di pubblicità legale che possano far presumere (con rilevanza giuridica) una tale conoscenza, deve ritenersi che la conoscenza possa ritenersi acquisita quantomeno dal momento di esecuzione degli atti determinativi dell'aumento, e quindi a decorrere dal 1 gennaio 2006. Ma anche se si volesse assumere, in via presuntiva, tale data, il ricorso appare tempestivo, essendo stato notificato in data 01.03.2006 e depositato in data 13.3.2006.

Viene contestato che nella sostanza gli aumenti erano già previsti in convenzione, in quanto scaturenti dalla gara svolta per l'assegnazione della concessione. Ma tale circostanza, oltre a non costituire elemento probatorio utile a far presumere la conoscenza della Regione (che ha sempre sostenuto di non avere mai avuto modo di conoscere gli atti di gara e la convenzione stipulata, tanto da richiedere che venisse depositata in giudizio), non pare rilevante, in quanto la mera previsione di aumenti tariffari (peraltro attraverso la procedimentalizzazione della concreta determinazione) non appare di per sé lesiva, fin quando non si traduce nella fissazione della misura del pedaggio autostradale, imposto all'utente.

Del resto, la controversia non attiene tanto alla correttezza del procedimento o delle regole che attengono alla determinazione della tariffa, ma riguarda la correttezza dell'attuazione delle regole stesse, ritenute violate nella specifica procedura di determinazione della tariffa dell'anno 2006, in correlazione con l'andamento del servizio e l'adempimento contestato degli obblighi di investimento e realizzazione di lavori ed opere da parte del concessionario.

Il Tribunale, invece, ritiene di dover accogliere l'ulteriore eccezione proposta da Autostrade per l'Italia s.p.a., circa il difetto di legittimazione passiva di detta società. Invero, la concessione e relativa convenzione risultano nella titolarità della

società Strada dei Parchi s.p.a., della quale le Autostrade per l'Italia s.p.a. mantengono una partecipazione. In accoglimento dell'eccezione, Autostrade per l'Italia s.p.a. è estromessa dal giudizio.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Dagli atti depositati e dalle deduzioni difensive depositate dall'Avvocatura Generale dello Stato si evince che gli incrementi tariffari offerti in sede di gara dall'ATI vittoriosa e poi trasposti nel piano finanziario della convenzione di concessione non sono stati oggetto di variazione, nonostante ipotesi e proposte di modifica del piano finanziario siano state poste in essere dall'Anas e dalla concessionaria. Esse non risultano allo stato definite, nonostante la stessa difesa erariale abbia posto in evidenza come le condizioni originarie del rapporto concessorio siano mutate, sia in ragione dello slittamento dell'anno di stipula della convenzione, sia per lo slittamento degli interventi previsti in concessione e convenzione, anche dovute alle nuove opere che hanno modificato gli scenari di traffico. Benc hé le parti resistenti ed i controinteressati sottolineino la natura privatistica degli obblighi assunti dalle parti all'atto della stipula della convenzione, anche rilevando che la concessionaria è stata scelta attraverso procedura di gara, non pare possa contestarsi che il rapporto costituisca una concessione di servizio pubblico e non certo un mero appalto di opere o di servizi. Proprio la rilevata

qualificazione giustifica i penetranti poteri di vigilanza e controllo dell'Anas e del Ministero delle Infrastrutture e trasporti e, specificamente, la complessa procedura prevista in convenzione per determinare l'adeguamento tariffario, sulla base di parametri sui quali tutte le parti non sembrano essere in contrapposizione.

La ricorrente sostiene, come evidenziato in punto di fatto, che detto procedimento relativo all'adeguamento della tariffa per l'anno 2006 è stato condotto in modo illegittimo, con difetti di istruttoria e motivazione e, soprattutto, con il risultato di applicare un aumento che non appare giustificato alla stregua degli inadempimenti dei correlati obblighi assunti dal concessionario. Richiama, la ricorrente, la delibera CIPE del 24 aprile 1996, che ha introdotto il metodo del *price cap* quale criterio generale di definizione tariffaria, per imprese che svolgono servizi di pubblica utilità. Tale criterio prevede, per un periodo pluriennale predeterminato, la variazione massima annuale consentita in media alle tariffe dei servizi di pubblica utilità, ed è stato applicato nel settore autostradale, con la delibera n. 319 del 20.12.1996, per la revisione delle tariffe di pedaggio autostradale.

La formula di riferimento, incontestata dalle parti, è:

“ $\Delta T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$ ”.

- ΔT è la variazione tariffaria ponderata;

- ΔP rappresenta il tasso d'inflazione programmato;
- ΔQ rappresenta la variazione percentuale di un indicatore, anche composito, della qualità del servizio;
- β è un coefficiente positivo;
- X rappresenta il tasso di produttività attesa.

Proprio detto parametro X finisce per influenzare in modo significativo la determinazione delle tariffe nel caso di specie.

Infatti, in convenzione, così come era previsto dal bando di gara, risulta applicato detto criterio, ma fissando direttamente il fattore X , in conseguenza del contenuto dell'offerta risultata migliore. La convenzione ha prefissato la variabile X (indicatore di produttività) che compone la formula del *price cap* dandole un valore di -20% per il primo anno; di -20% per il secondo anno; di $-4,17\%$ per il terzo anno; di $0,72\%$ per il quarto anno; di $0,67\%$ per il quinto anno.

Nell'ambito della convenzione, ed in particolare nel piano finanziario, si evincono obblighi di ingenti investimenti della concessionaria, sia per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, sia per nuove opere, di miglioramento e completamento infrastrutturali. La fissazione del parametro X e dei livelli di investimento è stata oggetto di valutazione in sede di gara, rimanendo evidente che il rapporto concessorio deve trovare un corretto equilibrio finanziario sul piano degli investimenti e della remunerazione del capitale attraverso la

gestione delle infrastrutture autostradali. In ciò il Tribunale ritiene di individuare una sostanziale corretta applicazione del criterio del *price cap*, rimanendo valorizzati quegli aspetti che la stessa delibera Cipe ritiene indispensabili quanto alla determinazione del parametro X: la remunerazione congrua del capitale investito, i progetti di investimenti futuri, le modificazioni attese della produttività, le variazioni attese della domanda e lo sviluppo delle condizioni competitive dei mercati in cui l'impresa opera.

In altri termini, l'applicazione del *price cap* è stata definita in modo specifico già all'atto della stipula della convenzione, in ragione di un equilibrio finanziario convenuto tra le parti, a seguito della gara, ed evidenziato nel piano finanziario di cui alla convenzione stipulata.

La verifica della correttezza dell'andamento gestionale e, soprattutto, il rispetto dei vincoli ed obblighi assunti dal concessionario è regolata in modo esteso nella convenzione, anche attraverso la fissazione di procedure e tempi certi, che consentono ed impongono di effettuare le verifiche proprio in sede di approvazione, e quindi determinazione, dell'adeguamento tariffario, in applicazione di quanto previsto dalla convenzione stessa e nelle misure concordate.

L'incremento di tariffa, come anche ben sottolineato dalla Regione Abruzzo, non è automatico, ma consegue a tali controlli.

Tale prima conclusione pare avvalorata, come del resto sottolineano le due Regioni, dalla circostanza che proprio in sede di procedura di determinazione dell'adeguamento tariffario per il 2005 l'Anas rilevava (come deduce la stessa avvocatura erariale nella sua memoria a pag. 9) "che la Strada dei Parchi risultava inadempiente nella realizzazione degli investimenti"; conseguentemente, il Ministero decideva di sospendere l'aumento tariffario legato al parametro X, e l'ANAS autorizzava il mero incremento legato all'inflazione programmata.

Giova evidenziare la ragionevolezza della ricostruzione giuridica prospettata dalla ricorrente, che individua una diretta e specifica correlazione tra le previsioni di aumenti tariffari e gli impegni complessivi del concessionario, tra i quali di particolare rilevanza è la misura degli investimenti previsti. Invero, sono le stesse parti resistenti a dare rilevanza a tale correlazione per l'anno 2005 e non v'è motivo per non ritenere che la correlazione sussista anche per l'esercizio finanziario successivo, soprattutto in quanto, come rilevato, il piano finanziario non risulta ad oggi modificato.

Anzi, le proposte di modifica del piano finanziario provenienti dalla stessa concessionaria, per quanto sia dato leggere in atti, confermano tale correlazione, posta quale elemento concorrente alla fissazione di nuove previsioni tariffarie.

D'altra parte, se il fattore X non comprendesse la valutazione dell'andamento della gestione per gli aspetti evidenziati, risulterebbe viziata originariamente la gara e la stessa concessione, per evidente violazione dei criteri sopradetti fissati dal CIPE.

La stessa memoria dell'avvocatura erariale, in definitiva, pur richiamando il valore di clausola contrattuale delle previsioni sugli adeguamenti tariffari, rileva anche che la contestazione attiene proprio alla corretta applicazione delle clausole contrattuali, quanto agli obblighi del concessionario. A tal proposito sostiene che l'istruttoria condotta dall'Anas sarebbe corretta e che gli iniziali inadempimenti contestati al concessionario sono stati superati con valutazione positiva delle giustificazioni fornite.

Non può, quindi, non rilevarsi da parte del Tribunale che esiste una evidente correlazione tra gli adeguamenti tariffari ed il livello di investimenti effettuati dal concessionario, in ragione dei vincoli contrattuali che legano, in modo sinallagmatico, le reciproche prestazioni (come anche si legge nella nota Anas n. 8333 del 29 dicembre 2004).

Il Concessionario contesta tale correlazione, affermando che non risultano vincoli sui tempi degli investimenti nella convenzione. Tale affermazione è smentita dalla documentazione in atti di formazione dello stesso concessionario, dalla quale si ricava che

il piano finanziario è stato redatto in ragione di impegni finanziari ben precisati sul piano dell'importo e del tempo di realizzazione (ad esempio, per ciascun anno è definito l'importo della manutenzione straordinaria e, soprattutto, è fissato il tempo di esecuzione delle nuove opere costituenti nuovi investimenti, come per il tratto 1 Villa Vomano/Teramo da realizzarsi entro l'anno 2007 e per il tratto 2 Togliatti/barriera Roma Est da realizzarsi entro il 2008, in quattro anni di lavori).

Il Tribunale ritiene, allora, che occorre accertare se effettivamente, alla stregua di quanto valutato, la procedura e i relativi atti di determinazione della tariffa per il 2006 siano viziati per difetto di istruttoria e motivazione e per eccesso di potere.

In proposito, in mancanza di allegazioni e argomentazioni specifiche da parte dei resistenti, deve rilevarsi come effettivamente gli atti impugnati non rechino una specifica motivazione e non diano conto di una istruttoria completa sul piano delle verifiche inerenti il superamento delle inadempienze contestate al concessionario nell'esercizio precedente, con precedente sospensione dell'adeguamento. Nulla è detto anche quanto alla richiamata sospensione, dovendo il Tribunale ritenere che se il concessionario fosse risultato adempiente e con gestione regolare quanto alla qualità e quantità del servizio, la stessa sospensione sarebbe dovuta cessare. Invece, nella stessa richiesta

di aumento tariffario da parte del concessionario (nota n. 297 del 28 settembre 2005), oltre all'adeguamento per il 2006, si sottolinea il "diritto della scrivente al ristoro del differenziale degli introiti da pedaggio relativi all'anno 2005".

Dunque, il concessionario continua a contestare la sospensione dell'anno precedente e contemporaneamente chiede l'adeguamento nella stessa misura prevista per l'anno di sospensione. Senza specifica motivazione, l'Anas decide di consentire detto adeguamento, nella stessa misura dell'anno 2005, anziché nella misura prevista per l'anno 2006 (fattore X pari a 0,72, per il quarto anno di concessione) e senza chiarire se detta misura assorbe o sostituisce quella per il 2005.

In ogni caso, senza entrare nel merito delle valutazioni tecniche, nei limiti in cui risultano effettuate, svolte dall'Anas (in quanto tali insindacabili da questo giudice), dalla documentazione versata in atti dalle società controinteressate costituite e dalle deduzioni difensive delle stesse si evidenzia una situazione fattuale complessa e diversificata quanto all'attuazione degli impegni complessivi assunti dal concessionario, tali da richiedere una adeguata istruttoria da parte dell'Anas ed una conseguente motivazione sul totale adempimento degli impegni assunti dal concessionario che giustificano l'autorizzazione all'adeguamento tariffario.

È agevole, infatti, rilevare che a fronte dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria e delle nuove opere previste nel piano finanziario, alla data della decisione risulti tra l'altro: la sola progettazione di alcune opere e impianti (Galleria di San Rocco, galleria del Gran Sasso, barriere di sicurezza) e non la realizzazione; la mera consegna dei lavori di raddoppio della tratta Villa Vomano/Teramo, anziché la realizzazione e l'imminente completamento; la mera progettazione definitiva di complanari e della terza corsia nel tratto barriera est di Roma, via P. Togliatti e galleria Pittaluga, invece della esecuzione e definizione nei tempi previsti.

Sembra, in altri termini, che vi siano stati significativi mutamenti e scostamenti dalle previsioni originarie della convenzione che, pur senza valutarne i contenuti e gli effetti in termini di positività o negatività, non possono non incidere sull'equilibrio del sinallagma contrattuale. Ed è proprio questo che la ricorrente censura quanto al comportamento e agli atti impugnati delle parti resistenti: un difetto si esercizio del potere di vigilanza e controllo e di istruttoria specifica sull'adeguamento tariffario per il 2006. Indipendentemente dalle ragioni che hanno determinato gli scostamenti dalle originarie previsioni e dalla capacità del concessionario di far fronte alle proprie obbligazioni, l'eventuale mutamento delle condizioni complessive imposte al concessionario o si traducono in un nuovo atto convenzionale o

quantomeno in un nuovo piano finanziario, con relativa nuova determinazione dei criteri di adeguamento tariffario o almeno del fattore X, oppure finiscono per contrastare con gli impegni presi e a non giustificare, in mancanza di specifica motivazione, l'attuazione della convenzione e del piano finanziario originario quanto all'adeguamento tariffario.

In tal senso e limiti sono da accogliere le censure di illegittimità formulate dalla ricorrente Regione, con l'effetto di ritenere illegittimi gli atti impugnati di autorizzazione all'adeguamento tariffario per il 2006.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono poste in solido a carico dell'ANAS e di Strada dei Parchi s.p.a nella misura di € 20.000,00 a favore della Regione Lazio, mentre vanno compensate nei confronti delle interventrici.

P.Q.M

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione III, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna, in solido, l'ANAS e Strada dei Parchi s.p.a, costituite in giudizio, al pagamento delle spese processuali in favore della Regione Lazio, nella misura di €20.000,00.

Compensa le spese nei confronti delle interventrici.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 21/06/2006.

PRESIDENTE

ESTENSORE