

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
3 / 2025

LUGLIO - SETTEMBRE

Infrastrutture di trasporto e politiche di coesione: il caso delle autostrade

Klaudia Kurcani

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-3-32

Il contributo riflette sul rapporto tra infrastrutture di trasporto e politiche di coesione, esaminando più in particolare il caso delle autostrade, che si affermano quale indubitabile vettore per la realizzazione di tali politiche. Lo scritto si sofferma sulle fasi di affidamento e gestione delle autostrade, ponendo in luce alcuni nodi di criticità che il sistema presenta e delinea delle traiettorie evolutive al fine di superare alcune delle disfunzioni ad oggi presenti. L'esigenza di intervenire nel settore pare ancora più rafforzata se si considera il fisiologico e necessario legame tra politiche di coesione ed infrastrutture per i trasporti terrestri.

Transport infrastructure and cohesion policies: the case of motorways

The contribution reflects on the relationship between transport infrastructures and cohesion policies, examining more specifically the case of motorways, which are established as an undoubted vector for the implementation of these policies. The paper dwells on the phases of motorway entrusting and management, highlighting some of the critical points of the system and outlining evolutionary trajectories in order to overcome some of the dysfunctions present today. The need to intervene in the sector seems even stronger if we consider the physiological and necessary link between cohesion policies and land transport infrastructures.

Sommario: 1. L'inscindibile legame tra politiche di coesione e infrastrutture per i trasporti terrestri.- 2. Le specialità del regime giuridico delle autostrade.- 3. I limiti nell'affidamento della gestione autostradale.- 4. ...(segue): e le criticità della fase esecutiva.- 5. Sui possibili rimedi per un potenziamento del sistema autostradale.

1. L'inscindibile legame tra politiche di coesione e infrastrutture per i trasporti terrestri

Una riflessione sulle infrastrutture per i trasporti terrestri^[1] non può prescindere da un preliminare inquadramento della più generale cornice entro cui la tematica si cala^[2]. Tale settore, infatti, forse più di altri, interseca in modo considerevole le politiche di coesione sociale e territoriale^[3]. La novità non risiede tanto nel fatto che i trasporti si attestano come fattore competitivo per il tessuto economico e sociale del Paese, trattandosi questo di dato oramai assodato, quanto nella loro affermazione quale indubitabile vettore di tali politiche^[4]. Sintomatico di ciò è il fatto che le opere per la mobilità ed i trasporti assorbono quasi la metà delle risorse del fondo nazionale di sviluppo e coesione ripartite tra il governo e le Regioni^[5] o, ancora, che il fondo di coesione a livello europeo è stato istituito per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea, dovendo fornire sostegno anche «*b) alle reti transeuropee per quanto attiene alle infrastrutture dei trasporti (TEN-T)*». La politica di coesione rappresenta difatti una delle politiche settoriali dell'Unione europea ed assorbe circa un terzo delle risorse del suo bilancio^[6].

Nello stesso senso si pone peraltro anche il Pnrr, nella parte in cui ha previsto una apposita missione per le infrastrutture e le politiche di mobilità. Più in particolare, la missione n. 3, «*Infrastrutture per la mobilità sostenibile*», punta a completare entro il 2026 un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile, ponendo in particolare l'accento sulla sicurezza della rete stradale.

Le politiche di coesione, declinate sul piano delle infrastrutture di trasporto, sono così fondamentali per colmare e superare il divario infrastrutturale, contribuendo al rafforzamento dell'interconnessione territoriale, anche al fine di migliorare l'accessibilità e la connettività delle aree meno sviluppate^[7]. E questo è ancor più evidente se si considera la centralità del "territorio"^[8], inteso quale luogo in cui intersecano le dinamiche socio-economiche e «*depositario di caratteri distintivi che chiedono di non essere schiacciati e cancellati da una disciplina uniforme*»^[9]. Il binomio infrastrutture di trasporto e coesione pare pertanto intriso di plurime potenzialità strumentali proprio alla implementazione di tali politiche.

I trasporti terrestri si articolano in molteplici categorie, tra cui se ne segnalano due in particolare, l'infrastruttura ferroviaria e quella autostradale e le riflessioni che

seguiranno avranno ad oggetto proprio l'infrastruttura autostradale. Non che il trasporto ferroviario sia carente di elementi che meritano di essere approfonditi, ma la tematica è stata da sempre particolarmente attenzionata tanto dal legislatore sovranazionale quanto da quello nazionale, che hanno adottato molteplici previsioni volte a favorire la transizione verso forme di liberalizzazione^[10]. Le disposizioni sul punto adottate non hanno però fatto venire meno alcuni profili critici che il sistema presenta e che attengono principalmente alla difficoltà, a tratti fisiologica, di realizzare una effettiva liberalizzazione del settore, anche considerata l'impossibilità di duplicare la rete^[11].

La medesima attenzione non si è registrata con riguardo alla rete autostradale e questo deficit ha riverberato in negativo sui profili di opportunità che il settore indubbiamente presenta^[12], atteso che il trasporto privato su gomma costituisce la forma di trasporto maggiormente diffusa tanto in Italia quanto in Europa, potendo così consentire di realizzare quelle dinamiche di coesione sociale e territoriale^[13]. Si pensi solo, ad esempio, al caso delle aree interne, che sovente possono essere raggiunte solo utilizzando il trasporto privato su gomma^[14].

L'ampia diffusione di tale forma di trasporto, così come l'assenza di sue valide alternative, devono al contempo fare i conti con la dimensione intermodale che i trasporti stanno sempre più assumendo e che si inserisce, a sua volta, nel più ampio contesto del *mobility as a service*, un nuovo concetto di mobilità che prevede l'integrazione di servizi di trasporto pubblici e privati come unico servizio accessibile agli utenti. Uno dei pilastri delle politiche in tema di sviluppo ed ammodernamento dei trasporti si riscontra proprio nel rafforzamento del trasporto intermodale come una fra le più significative forme di mobilità sostenibile, anche al fine di rendere i territori sempre più competitivi^[15].

2. Le specialità del regime giuridico delle autostrade

Inquadrato così, in termini più generali, il legame tra coesione e infrastrutture di trasporto terrestre, che si afferma come fisiologico ed al contempo necessario per la realizzazione degli obiettivi di tali politiche, conviene ora soffermarsi in modo più esteso sulla infrastruttura autostradale, delineando alcune coordinate di riferimento che caratterizzano il sistema.

Le autostrade sono una infrastruttura a rete che consente lo spostamento e

l'interconnessione tra posti diversi e di merci e persone, definite in dottrina come *«vie di comunicazione riservate al traffico automobilistico. Esse occupano ormai un posto di primissimo ordine nel sistema dei trasporti dei Paesi civili»*^[16]. Il concetto di autostrada è una invenzione del tutto italiana e risale ad uno studio predisposto nel 1922 dall'ingegnere Puricelli, avente ad oggetto la realizzazione di un collegamento stradale tra Milano e i laghi lombardi. L'Italia è stato il primo Paese nel quale sono state costruite, verso la fine degli anni Venti, strade dedicate unicamente al transito delle automobili, su cui veniva offerto *«un servizio veramente diverso, in un tempo in cui le strade erano di regola sterrate e affollate da cavalli, carri e barrocci»*^[17].

La realizzazione della prima tratta autostradale è stata affidata ad un operatore economico privato, ma le entrate si sono rivelate poco soddisfacenti e ciò ha reso necessario il riscatto da parte del pubblico^[18]. Tale crisi ha portato ad affidare la gestione delle tratte all'Azienda autonoma statale delle strade statali (Asss), istituita con r.d. 17 maggio 1928, n. 1094^[19], ed è stato così avviato un periodo di gestione pubblica della rete autostradale sino agli anni Novanta.

Anche la gestione pubblica ha però mostrato alcuni nodi problematici e, anche al fine di fare fronte agli State failures che hanno coinvolto la maggior parte dei servizi a rete, si è passati nuovamente ad una gestione privata, incentivata dai processi di privatizzazione promossi negli anni Novanta^[20], che hanno coinvolto anche il settore autostradale^[21], dove l'unica forma di concorrenza possibile è quella "per" il mercato e non "nel" mercato, vista la natura di monopolio naturale delle reti infrastrutturali^[22].

In questo modo, il privato inizia ad insinuarsi in settori prima gestiti dal pubblico e quest'ultimo *«come attore perde determinati privilegi, ma di conseguenza anche l'attività acquista una natura che non è più quella di prima»*^[23].

Nel sistema autostradale, particolare rilievo assume la gestione della rete, la cui importanza si intreccia al fatto che per il tramite delle autostrade viene erogato (e di conseguenza, deve essere assicurato) un servizio che è strumentale al soddisfacimento di un interesse della collettività.

A differenza di altre infrastrutture di trasporto nelle quali il gestore è chiamato ad erogare direttamente il servizio, in quelle autostradali il concessionario si occupa della gestione lato senso intesa della rete, predisponendo tutte le condizioni necessarie per consentire all'utente di utilizzare l'autostrada: sotto questo profilo,

il servizio potrebbe definirsi come “mediato”, in quanto non viene erogato direttamente all’utente, ma da questo fruito in via indiretta.

Posto quindi che non può dubitarsi del fatto che la rete è funzionale all’erogazione di un servizio, il nodo da sciogliere rimane quello della sua natura e, più in particolare, della sua possibile riconduzione nella categoria dei servizi pubblici^[24]. Tale riflessione deve prendere le mosse dai requisiti che la dottrina e, più recentemente, il legislatore, seppure con riguardo alla dimensione locale dei servizi pubblici^[25], hanno individuato come tipici del servizio pubblico e che coincidono con la dimensione economica dell’attività che può essere organizzata in forma d’impresa, con la sua strumentalità, in quanto direttamente soddisfattiva di un bisogno collettivo primario e con il necessario ed imprescindibile intervento pubblico in caso di insufficienza o, ad ogni modo, inadeguatezza del mercato^[26], elementi, questi, che sono tutti cumulativamente riscontrabili nelle autostrade, potendo così il servizio essere ricondotto entro il perimetro del servizio pubblico. Rilevata pertanto la natura pubblica del servizio autostradale, un ruolo fondamentale viene svolto dalla gestione delle reti, la quale oltre a presentare nodi problematici e ancora molte incognite, si caratterizza per il fatto che pubblico e privato coesistono con indubbe criticità. Il settore autostradale, infatti, forse più di altri, consente difatti di rilevare la presenza del pubblico in termini del tutto particolari e di esaminare al contempo i rapporti che questo instaura con il privato^[27], rappresentando l’interazione tra le due parti «*il perno dell’evoluzione del sistema o, se disfunzionante, la causa della sua insoddisfacente crescita*»^[28].

Il settore autostradale ha difatti attraversato, con un ritmo e una intensità crescenti, fasi di profonde e non sempre lineari trasformazioni, con un dato che però si è affermato come costante: la compresenza dell’interesse pubblico connesso alla erogazione del servizio autostradale, da un lato, e di quello privato lucrativo, dall’altro. L’alterità soggettiva tra concedente e concessionario porta in questo modo all’entrata in scena di diversi interessi che potrebbero in concreto incidere anche sull’efficienza del servizio autostradale, dipendendo così dalla scelta del modulo gestorio, più in generale, il soddisfacimento o all’opposto l’affievolimento degli interessi pubblici che entrano in gioco e che con (e nell’) infrastruttura autostradale si intendono perseguire.

3. I limiti nell'affidamento della gestione autostradale

Accertata pertanto la pubblicità del servizio autostradale, si pone ora la questione di delineare, seppure sommariamente, le principali forme di gestione della rete e questo partendo da un dato, ovvero dall'assenza, sul piano europeo, di una disciplina organica riguardante i moduli gestori, avendo tale lacuna portato i vari Stati membri a sperimentare modelli di gestione tra loro diversi^[29].

In Germania le autostrade sono federali, ma la loro costruzione, manutenzione e gestione è di competenza dei vari *Länder*^[30]. In Francia, invece, le società concessionarie sono state privatizzate solo nel 2006^[31] e recentemente si sta discutendo sull'opportunità di procedere con una nuova nazionalizzazione del settore autostradale^[32]. Un caso di gestione prevalentemente pubblica si ha invece in Regno Unito, dove le autostrade sono gestite dalla impresa pubblica *Highways England*, detenuta interamente dal governo britannico^[33].

In Italia, le forme gestorie oscillano tra due poli tradizionali, l'esternalizzazione e l'internalizzazione: l'amministrazione può, in armonia con il principio di auto-organizzazione ora previsto all'art. 7 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36^[34], decidere di affidare ad operatori economici terzi oppure gestire mediante società *in house* le tratte autostradali. L'autorganizzazione rappresenta così la stella polare in tema di gestione ed assume particolare rilievo in quanto da tale scelta derivano conseguenze con riguardo all'erogazione del servizio autostradale. L'autorganizzazione si lega poi, a sua volta ed in modo inscindibile, con il principio di risultato^[35], posto che è quest'ultimo a dover guidare l'ente concedente nella scelta che in concreto è chiamato ad effettuare riguardo al modulo gestorio scelto.

I moduli gestori che possono essere utilizzati sono due e la disciplina dell'affidamento si rinviene nel d.lgs. n. 36/2023 e, più in particolare, nella parte relativa ai contratti di concessione. Il legislatore delegato, nel nuovo codice dei contratti pubblici, non ha fornito una regolamentazione unitaria del settore, inserendo qualche frammentaria previsione sulle concessioni autostradali in disposizioni di carattere più generale.

Per un lungo periodo, il sistema autostradale è stato così sfornito di una sua apposita disciplina e forse è proprio questa lacuna ad avere portato il legislatore ad adottare recentemente alcune previsioni di riordino delle concessioni

autostradali. è entro tale cornice che si inserisce la l. 16 dicembre 2024, n. 193, che ha introdotto un apposito capo proprio sulle concessioni autostradali, al fine così di rafforzare gli strumenti di governance del concedente e consentire una effettiva concorrenzialità tra gli operatori del settore (art. 1, comma 1, l. n. 193/2024). Al settore autostradale si applicano pertanto le previsioni del codice dei contratti pubblici, così come da ultimo integrate dalla l. n. 193/2024, che rappresenta una norma speciale di settore.

Per l'affidamento delle tratte autostradali, l'ente concedente può, tenendo conto degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali così come definiti dall'ART^[36], liberamente decidere di esternalizzare la gestione del servizio autostradale. L'esternalizzazione ha come fulcro centrale quel fenomeno di contaminazione pubblico-privato che si è diffuso sempre più negli anni, assumendo forme declinatorie diverse a seconda dell'intensità del coinvolgimento del privato, che può essere totale oppure parziale, in caso di sperimentazione di forme partenariali, come nel caso della finanza di progetto o della società mista, dove pubblico e privato sono chiamati a "fare assieme"^[37].

In caso di esternalizzazione della gestione, il concessionario deve essere selezionato nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, in attuazione delle previsioni contenute all'interno del d.lgs. n. 36/2023 e della l. n. 193/2024, le cui disposizioni troveranno applicazione solo per le gare che verranno indette a seguito della loro entrata in vigore. Anche considerate le multipolari forme di esternalizzazione che consentono all'ente concedente di esternalizzare in via totale la gestione del servizio, oppure di ricorrere a forme partenariali di varia intensità, v'è una unitarietà dello statuto giuridico di riferimento che eleva l'evidenza pubblica a regola generale^[38].

Tale modulo gestorio va però incontro ad alcune difficoltà in sede di suo concreto utilizzo. Un primo fattore di depotenziamento dell'evidenza pubblica si ha con riguardo al diffuso utilizzo della proroga della durata delle concessioni, che si afferma come alternativa alla gara e questo pur in presenza dei più volte segnalati profili di criticità circa il suo utilizzo, tanto dall'ordinamento nazionale quanto da quello sovranazionale^[39].

I problemi, però, possono sorgere anche nel corso della gara e possono riguardare sia difficoltà nel selezionare un operatore economico adeguato alla gestione ed esecuzione del servizio autostradale sia irregolarità che si registrano nel corso del

suo espletamento. Quand'anche le gare vengano predisposte, si registrano difatti sovente complicazioni che sono da ricollegarsi anche alla scarsa abitudine dell'ente concedente a ricorrere a procedure competitive, incidendo tale dato sicuramente in negativo sul loro concreto utilizzo.

Se, come si è detto, la scelta della forma di gestione è retta dal principio di autorganizzazione, l'amministrazione può in via alternativa decidere di internalizzare la gestione del servizio autostradale, ricorrendo alla gestione *in house*^[40], sebbene tale opzione sia rimasta per lungo tempo una alternativa solo sulla carta. Anche a seguito dell'esplicita affermazione del principio di autorganizzazione, permane ancora l'onere di motivazione in caso di utilizzo dell'*in house*, dovendo l'ente concedente effettuare una preventiva valutazione delle ragioni che giustificano il ricorso a tale modulo gestorio^[41]. Più in particolare, deve dare conto «*dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento degli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche*» (art. 7, comma 2, d.lgs. n. 36/2023, ripreso anche all'art. 5, comma 1, l. n. 193/2024)^[42].

Al di là dell'onere di motivazione, lo scarso utilizzo dell'internalizzazione nel settore autostradale si lega anche (anzi, soprattutto) al fatto che l'ente concedente è un'amministrazione centrale (ovvero il Mit) e che pertanto l'unica forma di *in house* possibile parrebbe essere un *in house* statale. E quindi, anche stante l'astratta percorribilità della via dell'internalizzazione, solo recentemente è stato avviato il procedimento con cui dare corpo alla previsione.

Il primo caso di affidamento *in house* si è avuto nell'aprile del 2024, con l'istituzione, mediante il d.P.C.M. del 9 aprile 2024, della società Autostrade dello Stato, società interamente partecipata dal Mef e sottoposta al controllo analogo del Mit^[43], creata per gestire le autostrade a pedaggio di proprietà statale. Tale operazione è stata disposta in attuazione dell'art. 2, comma 2-*sexies*, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv. nella l. 9 novembre 2022, n. 156, che ha per l'appunto autorizzato la costituzione di una società per l'affidamento *in house* dell'attività di gestione delle autostrade statali; si tratta, così, di una forma di un affidamento *in house* pensata per la rete autostradale di rilievo statale.

La previsione tratteggia un modulo gestorio che impedisce però agli enti

territoriali di gestire *in house* tratte autostradali di competenza regionale anche di rilievo statale e, proprio al fine di limitare le conseguenze negative derivanti da tale impianto, è stata inserita una apposita previsione che si pone come obiettivo quello di rafforzare il coinvolgimento degli enti territoriali sul piano della gestione autostradale. Tale disposizione prevede la possibilità che le concessioni autostradali «*relative ad autostrade che interessano una o più regioni vengano affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite*» (art. 186, comma 7, d.lgs. n. 36/2023^[44]): in questi casi, il controllo analogo sulla società viene esercitato dal Ministero per il tramite di un comitato appositamente costituito^[45]. Un'altra disposizione che si pone sempre nel senso di coinvolgere gli enti territoriali nella gestione autostradale è stata inserita nel decreto fiscale del 2017, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. dalla l. 4 dicembre 2017, n. 284. Più in particolare, l'art. 13-*bis* prevede la possibilità, per le regioni e gli enti locali, di avvalersi, nel ruolo di concessionari, di società *in house*^[46]. L'utilizzo dell'istituto è in verità consentito solo se funzionale al perseguimento delle finalità di cui ai protocolli di intesa stipulati in data 14 gennaio 2016 tra il MIT, la regione Trentino-Alto Adige e tutte le amministrazioni pubbliche interessate allo sviluppo del Corridoio scandinavo mediterraneo e tra il MIT e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto per lo sviluppo del Corridoio mediterraneo, e volti a promuovere la cooperazione istituzionale per lo sviluppo di tali Corridoi^[47]. In applicazione di tale previsione è stata istituita la società denominata «*Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A.*»^[48], società *in house* con un capitale sociale di sei milioni di euro, e l'operazione che così ha coinvolto le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto.

Se, quindi, in linea teorica il concedente può liberamente decidere di esternalizzare ovvero internalizzare la gestione della rete autostradale, la scelta tanto dell'una quanto dell'altra forma gestoria va potenzialmente incontro ad alcuni problemi applicativi.

L'esternalizzazione, verso un fronte, non ha difatti avuto come immediata conseguenza quella di portare all'affermazione dell'evidenza pubblica come regola generale per l'individuazione del gestore autostradale, essendosi negli anni registrati plurimi tentativi elusivi di tale onere. Ciò è ancor più evidente se si considera che le concessioni in corso sono state affidate senza l'espletamento di

una gara e che quelle in procinto di scadere continuano ad essere indebitamente prorogate. A questo dato, si aggiungono i problemi applicativi cui si va incontro in sede di espletamento dell'evidenza pubblica e che affievoliscono in maniera considerevole la portata dell'istituto.

Quanto, poi, alla gestione *in house*, questa a sua volta è chiamata a fare i conti con la peculiarità del sistema autostradale, mostrandosi in concreto una via di difficile percorrenza, visti i limiti strutturali che potrebbero portare non solo a relegare l'*in house* ai margini, ma anche ad escludere o, ad ogni modo, limitare considerevolmente, l'apporto degli enti territoriali nella gestione delle tratte autostradali ed è proprio questa la ragione per la quale sono state individuate delle forme atipiche di gestione *in house*, pensate in via esclusiva per il sistema autostradale.

Un ultimo dato merita una sottolineatura. Nel quadro così delineato, un ruolo centrale assume il principio di auto-organizzazione, la cui sorte appare ancora incerta. È fondamentale difatti chiedersi se tale principio riesca nel concreto a trovare attuazione, e se sia pertanto possibile la coesistenza di entrambi i moduli gestori, oppure se l'alternativa tra i due si affermi sul mero piano astratto, rappresentando una strada di difficile percorrenza su quello concreto^[49].

L'applicazione di tale principio appare difatti subordinata al superamento dei nodi critici che il sistema presenta, dipendendo dalla effettiva affermazione di tale principio, più in generale, l'efficienza stessa del servizio autostradale.

4. ...(segue): e le criticità della fase esecutiva

Eppure, anche stante l'importanza della scelta del modulo gestorio e, pertanto, della fase di affidamento della gestione della rete, è soprattutto la fase esecutiva a rappresentare il fulcro del servizio ed è proprio in questa che si registrano i principali nodi problematici.

L'ordinamento sembra difatti focalizzarsi principalmente sulla fase di affidamento del servizio, come se questo fosse l'unico elemento mediante cui garantirne l'efficienza, passando in secondo piano la fase esecutiva del rapporto concessorio. Ma in verità è dalla buona riuscita di tale fase a dipendere l'erogazione efficiente del servizio autostradale e, più in generale, anche l'implementazione degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

I rapporti tra concedente e concessionario sono disciplinati nella convenzione autostradale^[50], nella quale si assiste ad un incrocio tra dimensione pubblicistica e privatistica, tant'è che sul punto si è rilevato che *«la giustapposizione dell'assetto autoritativo e di quello convenzionale dell'azione amministrativa è particolarmente evidente nella concessione-contratto, nella quale, com'è noto, all'atto autoritativo, unilaterale, discrezionale della pubblica amministrazione che dispone la concessione, si accompagna l'atto bilaterale destinato a regolare i diritti e gli obblighi delle parti, in funzione dell'avvenuta concessione»*^[51]. In questa vengono individuati gli obblighi e le facoltà del concedente e del concessionario, coincidendo i primi con gli obblighi di vigilanza e controllo sul concessionario ed i secondi con gli obblighi di manutenzione e messa in sicurezza della rete autostradale.

I nodi problematici hanno ad oggetto tanto la fase esecutiva in senso stretto e riguardano i poteri di vigilanza e controllo che incombono all'ente concedente, quanto la fase relativa alla estinzione del rapporto concessorio, che può essere fisiologica oppure concludersi in modo patologico.

Quanto ai primi, ci si riferisce più in particolare alle difficoltà dell'ente concedente ad esercitare i propri poteri in modo efficace ed effettivo e questo per ragioni connesse soprattutto a sue carenze tecniche^[52]. Profili di tensione si riscontrano poi anche se si considera l'estinzione del rapporto concessorio, che può essere fisiologica oppure concludersi anticipatamente in modo patologico. Instaurandosi tra le parti un rapporto di durata, questo è destinato a terminare una volta sopraggiunto il termine convenzionalmente individuato di scadenza, che ora non può essere superiore a quindici anni^[53].

Eppure, come si è avuto modo di anticipare, nel settore autostradale si è spesso assistito a casi di proroga della durata del rapporto, venendo così di volta in volta posticipata la scadenza fisiologica della loro durata. In questo modo, la proroga, da istituto di carattere eccezionale, è divenuta regola generale che ha portato all'affermazione di una posizione di sostanziale monopolio dei privati gestori della rete, almeno per la singola tratta autostradale che gestiscono, la cui logica imprenditoriale e di lucro potrebbe influire (come in concreto fa) anche sulla gestione dell'infrastruttura autostradale e sulla conseguente erogazione del servizio. In questo modo, la parte pubblica pare piegarsi alle esigenze del concessionario privato e ciò è chiaro se si considera che la maggior parte delle

proroghe sono state disposte per tutelare la posizione economica del concessionario, registrandosi così un rapporto impari tra le parti.

Questo non, però, è l'unico caso da cui emerge l'asimmetria tra le parti. Lo squilibrio è difatti ancor più evidente se si esaminano i casi di cessazione anticipata del rapporto concessorio, e, più in particolare, le conseguenze economiche cui si andrebbe incontro qualora venisse intrapresa tale strada^[54]. Tale dato è emerso con chiara evidenza a seguito del crollo del ponte Morandi, considerato che la convenzione rendeva eccessivamente oneroso, per il concedente, procedere con la cessazione anticipata del rapporto, anche se questa era da imputarsi ad inadempienze del concessionario^[55].

Forse è proprio questa una delle ragioni per le quali, pur a fronte di un presunto inadempimento del concessionario agli obblighi convenzionali^[56], al posto di procedere con la risoluzione del rapporto concessorio, è stato siglato un accordo transattivo comportante una modifica soggettiva dell'assetto societario di Aspi: l'operazione ha portato all'acquisizione della partecipazione maggioritaria di Autostrade per l'Italia dalla Holding Reti Autostradali S.p.A., partecipata da CDP Equity^[57], Blackstone Infrastructure Partners e dai fondi gestiti da Macquarie Asset Management.

La legittimità di tale operazione è stata peraltro sottoposta all'attenzione della Corte di giustizia dell'Unione europea che, con una sentenza resa il 7 novembre 2024, ha ritenuto l'operazione conforme al diritto europeo, in quanto la cessione di quote di capitale sociale del concessionario non comporta la sostituzione del concessionario iniziale con uno nuovo, rappresentando piuttosto una modifica nella composizione e ripartizione del capitale sociale del concessionario, che non richiede l'espletamento di una nuova procedura di aggiudicazione^[58]. Alla medesima conclusione è poi giunto anche il giudice nazionale, ritenendo condivisibili le argomentazioni del giudice europeo e propendendo pertanto per la natura non sostanziale della modifica dell'assetto societario, posto che la compravendita delle azioni di Aspi deve essere inquadrata *«quale operazione di mercato tra privati»*^[59].

In senso opposto a quanto deciso con riguardo al caso di Aspi si è invece posto il concedente in merito alla convenzione sottoscritta con Strada dei parchi S.p.a., disponendo, a seguito dell'accertamento dei presunti inadempimenti del concessionario agli obblighi convenzionali, la risoluzione della convenzione con

un provvedimento, poi cristallizzato in una legge-provvedimento^[60]. La risoluzione è stata impugnata dinanzi al giudice amministrativo che, chiamato a pronunciarsi nel merito, ha sollevato alcune questioni circa la legittimità costituzionale delle previsioni legislative che hanno nella sostanza ripreso il contenuto del provvedimento di risoluzione^[61].

Eppure, prima ancora che il giudice delle leggi fosse chiamato a pronunciarsi^[62], il legislatore è tornato sui suoi passi, disponendo il reintegro della società nella titolarità della concessione per la gestione delle autostrade A24 ed A25 fino alla naturale scadenza della medesima^[63]. Tale restituzione è stata forse incentivata anche dalla decisione del Tribunale dell'Aquila che, in sede penale, ha ritenuto che non vi fossero prove tali da dimostrare che le condotte degli imputati avessero messo in pericolo la sicurezza del traffico sulle autostrade A24 e A25, in quanto le perizie svolte avevano escluso qualsiasi rischio di crollo parziale e totale di ponti e viadotti, confermando così la sicurezza dell'infrastruttura^[64].

Ed è proprio a seguito di tale pronunciamento che nel luglio del 2023 è stato adottato un decreto interministeriale che ha riconosciuto un indennizzo al concessionario ed ha contestualmente avviato le trattative per una soluzione transattiva, resa nei fatti possibile a fine dicembre 2023^[65].

Posto quindi che nella maggior parte delle convenzioni i casi di cessazione anticipata del rapporto sono (anzi, erano) subordinati al pagamento di considerevoli somme di denaro per l'ente concedente, il legislatore con la già citata l. n. 193/2024 è intervenuto anche su questo punto, inserendo un apposito articolo che disciplina l'estinzione del rapporto concessorio e precisando che in questi casi devono applicarsi le previsioni contenute all'art. 190, comma 4, lett. a), del codice dei contratti pubblici, «*anche in sostituzione delle eventuali clausole convenzionali, sostanziali e procedurali, difformi, anche se approvate per legge da intendersi nulle ai sensi dell'articolo 1419, secondo comma, del codice civile*» (art. 11, comma 3, l. n. 193/2024).

Se a chiusura del terzo paragrafo sono stati rilevati alcuni profili di criticità che si registrano nell'affidamento della gestione della rete autostradale, anche la fase a questa successiva, coincidente con la sua esecuzione ed estinzione, non è sicuramente esente da nodi critici, emergendo con tutta evidenza la situazione di squilibrio nel quale versa la parte pubblica.

In primo luogo, tale dato si riscontra se si considera il frequente impiego

dell'istituto della proroga, la quale si pone indubbiamente a favore del concessionario. Una ulteriore asimmetria si percepisce se si considera il contenuto delle convenzioni, posto che in sede di loro predisposizione la parte pubblica sembra piegarsi alla volontà di quella privata. Si pensi solo, ad esempio, alle forme di estinzione anticipata del rapporto, che hanno posto la parte pubblica in una posizione di evidente svantaggio economico rispetto a quella privata, e questa situazione ha inciso anche sulla concreta esperibilità della via della cessazione anticipata del rapporto concessorio. Ciò è emerso in modo evidente nelle due recenti vicende che hanno coinvolto il settore autostradale e che hanno portato a soluzioni tra loro di segno diametralmente opposto, optandosi in un caso per una soluzione transattiva della questione e nell'altro per la risoluzione del rapporto concessorio^[66].

Il dato che si afferma quindi come costante è l'affievolimento, indubbiamente non volontario, del pubblico nella fase esecutiva del rapporto e, più nello specifico, in quella relativa alla sua estinzione, sia essa fisiologica oppure patologica.

5. Sui possibili rimedi per un potenziamento del sistema autostradale

Individuati così alcuni dei nodi critici che il settore presenta, pare opportuno riflettere, in chiave conclusiva, su qualche possibile rimedio che consenta di potenziare e rendere più efficiente il sistema autostradale, e questo nella consapevolezza che si deve in via prioritaria intervenire con riguardo alla fase esecutiva del rapporto concessorio.

E proprio in ragione di ciò, in primo luogo pare opportuno ripensare, in termini rafforzativi, i poteri di vigilanza e controllo del concedente sul rispetto degli obblighi convenzionali del concessionario, al fine di attenuare in parte lo sbilanciamento tra le parti. Per farlo, è necessario intervenire sul versante organizzativo interno, potenziando le capacità tecnico-amministrative delle strutture del MIT incaricate dell'affidamento e della vigilanza delle concessioni autostradali, anche stante l'indebolimento delle competenze tecniche in seno all'ente concedente, inserendo figure specializzate^[67].

Un tale rafforzamento potrebbe essere reso in concreto possibile sfruttando le

potenzialità della digitalizzazione, dato, questo, ancor più avvalorato dal fatto che con il nuovo codice dei contratti pubblici questa è diventata un paradigma della contrattualistica pubblica, coprendo un arco temporale che va dalla ideazione della commessa pubblica sino alla sua esecuzione (art. 19, d.lgs. n. 36/2023). La digitalizzazione, quindi, se applicata alla fase esecutiva potrebbe consentire di consolidare i poteri di vigilanza e controllo del concedente sul rispetto degli obblighi convenzionali in capo al concessionario^[68], al fine così di attenuare e (tentare di) eliminare l'asimmetria in cui questo si trova in concreto ad operare.

Un ulteriore piano sul quale intervenire riguarda il contenuto delle convenzioni, anche considerato che molte previsioni convenzionali hanno posto la parte pubblica in una posizione di evidente svantaggio rispetto a quella privata, subendo la prima un considerevole depotenziamento.

Da una disamina del loro tenore emerge la condizione di vantaggio nel quale versa il concessionario: si pensi solo, ad esempio, al fatto che nelle convenzioni sino a poco tempo fa era previsto che l'efficacia dei casi di cessazione anticipata del rapporto fosse subordinata al pagamento, da parte del concedente, di tutte le somme convenzionalmente dovute, rendendo eccessivamente oneroso e difficoltoso per l'amministrazione percorrere tale via e venendo in questo modo di fatto depotenziato il ruolo dell'ente concedente. Proprio al fine di eliminare tale squilibrio, la l. n. 193/2024 è recentemente intervenuta prevedendo che le disposizioni del codice dei contratti pubblici, segnatamente quelle contenute all'art. 190, comma 4, lett. a) di disciplina dei casi di estinzione del rapporto concessorio, debbano prevalere anche sulle previsioni convenzionali che dispongono in altro modo, le quali sono da considerarsi nulle.

Al fine di attenuare ulteriormente tale sbilanciamento, è poi fondamentale prevedere una "convenzione tipo", che riduca la discrezionalità e limiti almeno in parte l'autonomia delle parti in sede di predisposizione del contenuto convenzionale, tenendo al contempo conto dei differenti interessi che entrano in gioco. E questo partendo dal dato che le finalità sottese al perseguimento degli interessi pubblici sono strutturalmente estranee alla logica del privato ed è pertanto necessario pensare il contenuto convenzionale tenendo conto di tale alterità, anche al fine di evitare che si assista ad un arretramento degli interessi pubblici, tra i quali va ricompreso anche quello di promuovere una connessione interterritoriale e superare i divari territoriali e sociali.

Pare essersi reso portavoce proprio di questa esigenza anche il legislatore con la l. n. 193/2024, nella parte in cui ha previsto l'adozione di uno schema di convenzione da porsi alla base dell'affidamento, che deve tra le altre cose contenere anche i criteri per lo svolgimento delle attività di controllo e monitoraggio dell'ente concedente nei confronti del concessionario *«al fine di potenziarne l'efficacia e di promuoverne la capillarità, anche avvalendosi del supporto operativo dell'ANSFISA»* (art. 8, comma 2, lett. a), l. n. 193/2024).

Ciò che appare quindi improcrastinabile è configurare in termini armoniosi e meno asimmetrici il rapporto pubblico-privato, e questo sia nella fase genetica sia in quella esecutiva del rapporto concessorio, attraverso un intervento sugli elementi che svuotano nei fatti il potere del concedente rispetto al ruolo del concessionario. Alla necessità di promuovere interventi di manutenzione del sistema^[69], si affianca una esigenza di carattere più sistemico che parrebbe andare nel senso di un generale ripensamento del ruolo dello Stato nel panorama autostradale, in armonia con la recente rimodulazione della sua presenza nell'intervento in economia in generale^[70]. Un intervento che si ponga nel senso di un potenziamento della gestione della rete autostradale appare quindi necessario, posto che una delle principali critiche rivolte alle politiche di coesione riguarda proprio il fatto che *«esse sono destinate a fallire se le amministrazioni destinatarie degli interventi non sono in grado di darvi attuazione per incapacità gestionale o per la complessità delle procedure di attuazione»*^[71].

Le autostrade potrebbero così consentire non solo di realizzare le politiche di coesione sociale e territoriale, colmando e superando il divario infrastrutturale e territoriale, ma, colte in una traiettoria più sistemica (quindi, oltre la coesione), potrebbero al contempo contribuire alla crescita ed allo sviluppo economico del territorio, rafforzando in questo modo la competitività ed attrattività dell'intero sistema-Paese, creando valore in termini di inclusione sociale, crescita economica e occupazionale. Sono obiettivi, questi, che devono divenire una finalità di sistema^[72]. Lo stretto legame tra infrastrutture e sistema-Paese è peraltro emerso anche nel recente piano strategico 2025-2029 presentato dal gruppo Fs, che ha previsto interventi per cento miliardi per accompagnare la crescita del Paese, disponendo un investimento di oltre quaranta miliardi di euro per la rete stradale gestita attraverso Anas, al fine di migliorare la qualità del servizio.

V'è, in definitiva, un rapporto di ontologica e necessaria funzionalizzazione tra

coesione ed infrastrutture per i trasporti terrestri, che deve essere sfruttato e necessariamente implementato, anche riflettendo su una possibile inversione dei paradigmi di gestione a favore dello Stato: è questo uno dei punti di partenza per una piena e completa attuazione delle politiche di coesione e, più in generale, per il rilancio del sistema-Paese.

1. Lo scritto riprende e sviluppa la relazione svolta al XXVI Convegno di Copanello sul tema «*Infrastrutture per lo sviluppo sociale*», tenutosi il 28 e 29 giugno 2024 a Montepaone Lido (CZ). Lo scritto è altresì destinato al volume che raccoglie gli Atti del Convegno di Copanello.
2. Più in generale sulle infrastrutture, senza pretese di esaustività, si v.: G. Morbidelli, E. Guerra, *Trasporti*, in *Dizionario amministrativo*, coordinato da G. Guarino, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1983, p. 1495 ss.; M.A. Carnevale Venchi, *Trasporti pubblici in concessione*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992, p. 1089 ss. Più recentemente, G. Piperata, *Infrastrutture, strade, mobilità*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 685 ss.; L. Saltari, *Trasporto pubblico*, in *Enc. dir.*, cit., p. 1179 ss.; G. Colombini, M. D'Orsogna, L. Giani, A. Police (a cura di), *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, Vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 189 ss.
3. Su tali politiche si cfr. F. Manganaro, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in *Le politiche di coesione economica e sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 1 ss.; A. Claroni, *Le politiche di coesione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Giuffrè, Milano, 2003, p. 3793 ss.; G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli, 2011; G. de Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, Vol. II, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 9 ss.; S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2018, p. 579 ss.
4. Sul punto, S. Cimini, M. D'Orsogna (a cura di), *Le politiche di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidisciplinare*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011; R. Dipace, M. D'Orsogna, L. Giani, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale* e L. Giani, *Connecting the Region: la strategia macroregionale per i trasporti*, entrambi in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, cit., p. 1087 ss. e p. 1103 ss.
5. Sul Fondo sviluppo e coesione si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 175 del 2024, p.ti 3.1.2 e 3.2.2 del Cons. dir., decidendo il ricorso della Regione Campania, osservando come «*sussistono, pertanto, i presupposti costantemente richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per ritenere che gli interventi in parola ricadano nell'ambito applicativo dell'art. 119, quinto comma, Cost., tenuto conto che essi operano in*

aggiunta rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale, sono evidentemente riferiti a finalità non ordinarie di perequazione e garanzia indicate dalla norma costituzionale, e comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni e, da ultimo, non sono rivolti alla generalità degli enti territoriali, bensì ad alcuni tra essi o a distinte categorie di questi ultimi (sentenze n. 63 del 2024, n. 71 e n. 70 del 2023 e n. 40 del 2022). Del resto, con le sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021, questa Corte ha già espressamente qualificato le risorse del FSC come afferenti direttamente all'art. 119, quinto comma, Cost., con la conseguenza che la relativa competenza legislativa spetta allo Stato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (...) Nel ribadire quanto si è esposto supra, nel punto 3.1.2. del Considerato in diritto, e cioè che la disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., va osservato anche che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte specificamente riferita al FSC, «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi (sentenza n. 189 del 2015, successivamente ripresa dalle sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021)».

6. S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree sufficientemente sviluppate*, cit., spec. p. 589.
7. La coesione rappresenta anche un indubbio strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale da declinarsi anche sul piano relativo all'accesso ai servizi e al superamento del divario infrastrutturale, considerato che uno degli indicatori per le politiche di coesione coincide anche con il modo in cui vengono garantiti i servizi pubblici alle persone. Per tale ricostruzione si rinvia a F. Manganaro, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2022, 839 ss.
8. Sul legame tra reti infrastrutturali nazionali e territorio, S. Cassese, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 1997, p. 1075 ss., il quale rileva che «i grandi servizi pubblici nazionali (...) sono, con il territorio, in un duplice rapporto, che può essere così sintetizzato: lo debbono servire e se ne debbono servire. In altre e meno concise parole, questo rapporto è biunivoco: da un lato i servizi a rete hanno per scopo essenziale di fornire utilità a collettività stanziare sul territorio; dall'altro essi debbono attraversare il territorio senza barriere, se si vuole che adempiano il loro compito essenziale...essi sono in un rapporto di implicazione reciproca: in tanto i servizi pubblici a rete possono servire tutte le collettività stanziare sul territorio, in quanto essi possono usare il territorio, senza esserne impediti da vincoli o barriere posti da uno o da altro ente esponenziale della collettività».
9. R. Dipace, M. D'Orsogna, L. Giani, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, cit., spec. p. 1089 e nt. 7.
10. Sulle infrastrutture ferroviarie, M. Delsignore, *Il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Riv. it. dir. pub. comun.*, 2, 2014, p. 451 ss.; A. Police, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario*, in *Nuov. auton.*, 3, 2015, p. 321 ss. Più in generale, sulle liberalizzazioni dei servizi di interesse economico generale si

- v. M. Ramajoli, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Dir. econ.*, 3, 2012, p. 507 ss.
11. Tale dimensione si rinviene invero anche con riguardo alla rete autostradale e si ricollega a sua volta al fatto che le ferrovie, così come le autostrade, assumono la dimensione di una *essential facility*, concetto di creazione giurisprudenziale elaborato prima negli Stati Uniti e poi in Europa. In dottrina, si v. G. Colangelo, *Le public utilities tra regolazione e concorrenza. Là dove porta la dottrina dell'essential facility*, in *Ent. pubbl.*, 2001, p. 451 ss.; M. Polo, *La nozione di essential facility tra regolamentazione e antitrust. Un commento*, in *Merc. conc. reg.*, 2001, p. 293 ss.; D. Durante, G.G. Moglia, A. Nicita, *La nozione di "essential facility" tra regolamentazione e antitrust. La costruzione di un test*, in *Merc. conc. reg.*, 2001, p. 257 ss.; M. Siragusa, M. Beretta, *La dottrina delle essential facilities nel diritto comunitario ed italiano della concorrenza*, in *Cont. impr. - Europa*, 1999, p. 260 ss.; S. Bastianon, *A proposito della dottrina delle essential facilities. Tutela della concorrenza o tutela dell'iniziativa economica?*, in *Merc. conc. reg.*, 1999, p. 149 ss.; L. Toffoletti, *La nozione di essential facility*, in *Conc. merc.*, 1998, p. 330 ss.; G. Guglielmetti, *'Essential facilities', rifiuto di accesso e abuso di posizione dominante: prime decisioni dell'autorità garante e prospettive*, *ivi*, 1996, p. 394 ss.
 12. Dato, questo, che emerge con chiara evidenza se si considera che solo con la l. n. 193/2024, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, è intervenuto con riguardo al settore autostradale, inserendo un apposito capo di riordino delle concessioni autostradali.
 13. Come viene evidenziato nella Relazione *La rivoluzione della mobilità sostenibile parte dalle autostrade. Sicure, digitali, decarbonizzate*, «nel 2019 il trasporto passeggeri su gomma (auto, moto e autobus) rappresentava oltre l'89% del totale, quota modale cresciuta nel 2022 a oltre il 90% del totale» (p. 43). «La assoluta prevalenza delle autostrade per il trasporto delle persone e delle merci può essere spiegata con la struttura degli insediamenti abitativi e industriali. Circa 28 milioni di persone (il 47% della popolazione italiana) vivono entro 10 chilometri da uno svincolo autostradale e 10 milioni di addetti (il 57% del totale nazionale) lavorano in aziende localizzate entro 10 chilometri da uno svincolo. La costruzione delle autostrade nel secondo dopoguerra ha quindi influenzato le scelte localizzative di famiglie e imprese» (p. 50). Dai dati Eurostat del 2021, emerge come nel 2021 «il trasporto in auto ha rappresentato il 79,7% dei passeggeri-chilometro in tutta l'Unione, rispetto al 7,3% degli aerei, al 7,1% dei pullman, autobus o filobus, al 5,6% dei treni e allo 0,3% delle imbarcazioni» (sito eurostat.eu). Si cfr. anche EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018.
 14. Per una riflessione delle aree interne da problema ad opportunità per la crescita del Paese e del ruolo strategico dei trasporti, R. Dipace, M. D'Orsogna, L. Giani, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, cit., spec. p. 1097. La valorizzazione delle aree interne passa così anche per un rafforzamento delle infrastrutture stradali e per un potenziamento e diffusione di forme alternative di mobilità (alternative al trasporto su gomma), e la diffusione e promozione di forme di accessibilità integrata tra reti, come, ad esempio, l'accessibilità integrata tra rete ferroviaria e stradale.

15. Sul tema della mobilità sostenibile si v. T. Bonetti, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, 3, 2020, p. 563 ss. e F. Manganaro, *Sistemi di trasporto per una mobilità sostenibile*, in *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, p. 229 ss.
16. In questi termini, A.M. Sandulli, *Autostrada*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 525 ss. Sulla individuazione dei caratteri tipici delle infrastrutture, v. G. Piperata, *Infrastrutture, strade, mobilità*, cit., spec. p. 687, il quale ha osservato che rientrano in questa categoria «*quelle opere e impianti che a) sono progettati e realizzati per costituire una rete o un sistema non facilmente duplicabile, b) presuppongono l'intervento dei pubblici poteri a qualche titolo e c) risultano essere indispensabili per l'esercizio di una funzione o di un servizio pubblico ovvero di un diritto o di una libertà fondamentale*».
17. G. Ragazzi, *I signori delle autostrade*, Il Mulino, Bologna, 2008, spec. p. 15. L'A. osserva come «*oggi circolano solo veicoli a motore, e non vi è più una netta differenza tra autostrade, superstrade o altre strade a scorrimento. È soprattutto il pedaggio che, in alcuni paesi, distingue le autostrade dalle altre strade*».
18. Per una accurata ricostruzione dei principali eventi che hanno coinvolto il settore si cfr. L. Saltari, A. Tonetti, *Origini e trasformazioni della disciplina delle autostrade*, in *Il regime giuridico delle autostrade*, cit., p. 20 ss. Le ragioni della crisi sono da rinvenirsi «*nel (quasi assente) volume di traffico, considerato che in Italia, nel 1930, circolavano «appena 245 mila veicoli, uno ogni 142 persone (mentre il rapporto era uno a 28 in Francia e Inghilterra, uno a 4,6 negli Stati Uniti)*» (così, G. Ragazzi, *I signori delle autostrade*, cit., 29 ss., spec. p. 30).
19. Le tratte riscattate anticipatamente sono state le seguenti: la Milano-Laghi, la Milano-Bergamo, la Bergamo-Brescia e la Firenze-Mare. L'Ass è inoltre «*un organo allora con un immanente conflitto d'interessi perché per mandato legislativo il centro delle sue attività sono le "strade pubbliche statali": quelle senza pedaggio e altre restrizioni, il cui programma di sviluppo è antagonista rispetto a quello autostradale*» (così, L. Saltari, A. Tonetti, *Origini e trasformazioni delle autostrade in Italia*, in *Il regime giuridico delle autostrade*, cit., p. 29). Sono invece riuscite a sopravvivere solo le concessionarie che si occupavano della gestione delle tratte Torino-Milano, Padova-Mestre e Napoli-Pompei.
20. S. Cassese, *La trasformazione dei servizi pubblici in Italia*, in *Econ. pubbl.*, 1996, 5 ss. e G. Corso, *Attività economica privata e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 626 ss.
21. Sul punto si v. A. Massera, *Partecipazioni statali e servizi d'interesse pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 219 ss. Sulla privatizzazione di IRI, P. Ciocca, *Storia dell'Iri. 6. L'Iri nell'economia italiana*, Laterza, Bari-Roma, 2014, p. 264 ss.
22. G. Napolitano, *La difficile introduzione della concorrenza nei servizi pubblici*, in *Econ. serv.*, 2010, p. 437 ss.
23. G. Piperata, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, 2011, p. 33 ss., spec. p. 61. Si v. anche S. Cassese, *Le droit tout puissant et unique de la société. Paradossi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2009, p. 879 ss., spec. p. 900, il quale sottolinea come «*nato statale, il diritto*

amministrativo si universalizza e viene applicato anche a istituzioni private, ma ciò cambia la funzione dei suoi istituti, che divengono, quindi, diverse».

24. Più in generale sui servizi pubblici cfr., *ex multis*, G. Caia, *I servizi pubblici*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, IV Ed., Monduzzi Editore, Milano, 2005; G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2005; M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, p. sp., III, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2581 ss.; F. Merusi, R. Villata, *Pubblici servizi*, Giuffrè, Milano, 2003; M. Cammelli, *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 7 ss.; M.S. Giannini, *Il servizio pubblico sotto il profilo giuridico*, in R. Perez (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione. II. I servizi pubblici*, Giuffrè, Milano, 1985; F. Merusi, *Servizio pubblico*, *Noviss. dig. it.*, 1970, p. 220 ss.; U. Pototschnig, *I servizi pubblici*, Cedam, Padova, 1964. Sulla crisi della nozione di servizio pubblico, G. Piperata, *Gli incerti confini del servizio pubblico locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2007, p. 498 ss.; A. Police, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, in *Dir. amm.*, 1, 2007, p. 79 ss.
25. Il d.lgs. n. 201/2022, di riordino della disciplina dei servizi pubblici economici di rilievo locale, ha infine delineato i confini del concetto di servizio pubblico, definendo i servizi pubblici locali di rilevanza economica come quei servizi «*erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*» (art. 2, comma 1, lett. c).
26. In questo senso M. Dugato, *Crisi del concetto di servizio pubblico locale*, in *Dir. amm.*, 3, 2020, p. 511 ss., spec. p. 522, il quale osserva come «*il servizio pubblico è un'attività economica, suscettibile di essere organizzata in forma di impresa, capace di soddisfare in via diretta un bisogno primario (costituzionalmente garantito) della collettività di riferimento nelle ipotesi di inesistenza, insufficienza o inadeguatezza del mercato*». Si v. anche nota 26.
27. Più in generale, sul rapporto diritto pubblico-diritto privato si v. S. Pugliatti, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, Vol. XIII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 696 ss.; S. Cassese, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 389 ss., il quale, con riferimento alla linea di confine tra diritto amministrativo e diritto privato, osserva come questa è resa ancora più incerta «*da molti sviluppi contraddittori, che possono riassumersi in quattro paradossi: arretramento dei poteri nazionali, avanzata dell'Unione Europea: deperimento del modulo convenzionale in alcune aree, suo sviluppo in altre; liberalizzazione economica, regolazione amministrativa; diffusione delle privatizzazioni, espansione delle autorità di regolazione*». Cfr. anche G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, *passim*.
28. In questi termini, L. Saltari, *Conclusioni*, in *La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni*, Irpa, 2, 2014, p. 310.

29. Sull'importanza della comparazione, S. Cassese, L. Torchia, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 128 ss.
30. L. Muzi, *La Germania: l'azione e il ruolo cruciale dello Stato*, in *Il regime giuridico delle autostrade*, cit., p. 117 ss. L'A. osserva come «diversamente dalla stragrande maggioranza degli altri ordinamenti statali, nella Repubblica federale tedesca prevale un modello di costruzione e gestione diretta delle autostrade, il cui rischio economico dell'opera è totalmente a carico della pubblica amministrazione» (p. 118).
31. Tale processo ha preso avvio all'inizio del 2000: nel 2002 una quota minoritaria di Asf, uno dei gruppi pubblici operanti nel settore, era stata messa in vendita. «Nel 2005 il governo francese ha venduto anche la sua partecipazione maggioritaria in Asf e di privatizzare le altre due società concessionarie pubbliche, al fine di ridurre il debito pubblico. Nelle casse dello stato sono affluite entrate superiori a 14 miliardi di euro» (in questi termini G. Ragazzi, *I signori delle autostrade*, cit., 87). Per una disamina del sistema francese si v. anche M. Conticelli, *La Francia: il nodo dell'influenza dei concessionari*, in *Il regime giuridico delle autostrade*, cit., p. 133 ss.
32. Nel 2019 sono state presentate alcune proposte di legge, poi però non approvate. Una prima proposta prevedeva la risoluzione unilaterale dei contratti di concessione con le società concessionarie e l'eliminazione dei pedaggi a partire dal 1 gennaio 2028 (*Proposition de loi n° 4742 visant à la réappropriation des sociétés concessionnaires d'autoroutes*), mentre un'altra prevedeva la nazionalizzazione delle società concessionarie (*Proposition de loi n° 1707 relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France*).
33. C. Di Seri, *Il Regno Unito: la virtuosa partnership pubblico-privato*, in *Il regime giuridico delle autostrade*, cit., p. 161 ss.
34. Sul punto si v. F. Figorilli, *Il principio di auto-organizzazione amministrativa previsto dal nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Nuove autonomie*, 3, 2023, p. 991 ss., il quale si sofferma sull'istituto così come disciplinato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Cfr. anche M. Renna, *I principi*, in S. Fantini, H. Simonetti (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine (d.leg. 31 marzo 2023, n. 36)*, La Tribuna. Il Foro Italiano, Milano, 2023, p. 1 ss., spec. p. 20-21.
35. Sul principio di risultato si rinvia a F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023, p. 10; E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2023, p. 829 ss.; M. Renna, *I principi*, in *Il nuovo codice corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine (D.Leg. 31 marzo 2023, n. 36)*, cit., p. 1 ss., spec. p. 15. Per una riflessione più in generale sull'amministrazione di risultato M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 107 ss. Per uno sguardo critico S. Cassese, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 941 ss.
36. L'ART, con delibera del 23 giugno 2016, n. 70, ha definito gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, rilevando che costituiscono «ambiti ottimali di gestione» delle

tratte autostradali quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 chilometri, e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri.

37. M. Dugato, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., p. 56. A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del Pnrr*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 441 ss.
38. La scelta della forma di esternalizzazione è stata in parte attenuata dall'art. 3, comma 3, l. n. 193/2024, che ha espressamente impedito all'ente concedente di procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali «*scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure di cui all'articolo 193 del codice dei contratti pubblici*», ovvero ricorrendo alla finanza di progetto.
39. Sul piano nazionale, l'Agcm in *Concessioni e criticità concorrenziali*, S3470, 12 dicembre 2018, ha osservato che «*l'eccessiva ampiezza e durata delle concessioni esistenti, dovuta anche al frequente ricorso a proroghe o rinnovi automatici, ha comportato un inevitabile ingessamento degli assetti di mercato esistenti, a vantaggio degli attuali concessionari*». Anche in precedenza l'autorità antitrust aveva segnalato le criticità di tale pratica, ponendo l'accento sulla necessità di introdurre disposizioni che privilegino meccanismi di attribuzione delle concessioni secondo procedure di selezione competitiva. Cfr. anche Agcm, AS988 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, 2013, punto 5. Sul piano sovranazionale si v. Corte giust., sentenza 18 settembre 2019, C-526/17, Commissione/Italia, ECLI:EU:C:2019:756, p.to 1. I giudici hanno sul punto evidenziato che l'Italia, avendo prorogato la durata della concessione dell'Autostrada A12, è «*venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 58 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, p. 114), come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione*». Nel 2021 la Commissione Europea, sempre a seguito della proroga della durata delle concessioni, ha inviato una lettera di messa in mora all'Italia, al fine di conformarsi alla normativa europea in materia di concessioni.
40. Più recentemente, G. Caia, *Le società "in house": persone giuridiche private sottoposte a peculiare vigilanza e tutela amministrativa*, in *Giur. comm.*, 2020, p. 457 ss.
41. A. Maltoni, *Oneri motivazionali differenziati richiesti per l'affidamento a società in house di attività aventi rilevanza economica e affidamenti in house "convenzionali"*, in *Federalismi.it*, 29, 2023, p. 38 ss.
42. L'art. 5 della l. n. 193/2024 contiene una dettagliata disciplina sull'affidamento *in house*: l'ente concedente è chiamato a predisporre una proposta di convenzione con il relativo Pef, da sottoporre sottopone all'affidatario per la sottoscrizione, la quale deve avvenire entro i successivi trenta giorni. Tale proposta di affidamento, corredata dalla proposta di convenzione e dal Pef, deve poi essere sottoscritta da entrambe le parti e trasmessa all'Art e all'Anac per il loro parere; questa viene poi trasmessa al Cipess, chiamato anch'esso ad

esprimersi. Al termine di tale procedimento, il concedente trasmette la proposta definitiva di convenzione all'affidatario (art. 5, commi 2, 3, e 4, l. n. 193/2024).

43. L'art. 1, comma 2, del d.P.C.M. prevede che *«Autostrade dello Stato s.p.a. costituisce la società in house ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ed è soggetta al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti secondo i contenuti e le modalità di esercizio definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 2-acties, del decreto-legge n. 121 del 2021. Ai sensi dell'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato deriva dallo svolgimento dei compiti a essa affidati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti»*.
44. Tale previsione è stata ripresa anche dall'art. 3, comma 2, lett. b), l. n. 193/2024.
45. Art. 186, comma 7, d.lgs. n. 36/2023, il quale dispone che *«le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine il controllo analogo sulla predetta società in house può essere esercitato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che eserciti sulla società in house i relativi poteri»*. L'operazione è possibile quando la società *in house* è composta da sole amministrazioni regionali, quando il soggetto *in house* è un'amministrazione di un altro ministero (è il caso di ANAS, interamente partecipata dal MEF), ovvero ancora quando si tratta di un soggetto compartecipato da un ente territoriale e da una società partecipata al cento per cento da un'amministrazione statale. Cfr. anche J. Bercelli, *Il sistema autostradale tra istanza autonomista, modello in house e regolazione indipendente*, in *Munus*, 1, 2022, p. 39, il quale osserva che *«se i poteri di concedente rimangono saldamente in capo al Ministero, tuttavia crescente appare il ruolo attribuito agli enti territoriali quali soggetti che controllano le società cui è affidata in via diretta la gestione di servizi autostradali»*.
46. Art. 13-bis, d.l. n. 148/2017, conv., con modifiche, nella l. n. 172/2017. L'art. 13-bis, comma 1, lett. b), stabilisce che *«per il perseguimento delle finalità di cui ai protocolli di intesa stipulati in data 14 gennaio 2016, rispettivamente, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol unitamente a tutte le amministrazioni pubbliche interessate allo sviluppo del Corridoio scandinavo mediterraneo e sottoscrittrici del predetto protocollo e tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto interessate allo sviluppo del Corridoio mediterraneo, tesi a promuovere la cooperazione istituzionale per lo sviluppo dei medesimi Corridoi, il coordinamento delle infrastrutture autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone e raccordo Villesse-Gorizia è assicurato come segue: a) le funzioni di concedente sono svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; b) le convenzioni di concessione per la realizzazione delle opere e la gestione delle tratte autostradali hanno durata trentennale e sono stipulate dal Ministero delle infrastrutture e*

dei trasporti con le regioni e gli enti locali che hanno sottoscritto gli appositi protocolli di intesa in data 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi nel ruolo di concessionario di società in house, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati (...)».

47. L'intervento è così funzionalizzato al coordinamento delle infrastrutture autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone e raccordo Villesse-Gorizia.
48. La Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A., costituita tra la Regione Autonoma Friuli Venezia-Giulia e la Regione del Veneto, è stata istituita il 17 aprile 2018, in attuazione dell'art. 13-*bis*, d.l. n. 148/2017. Essa ha per oggetto l'assunzione e/o comunque la gestione e l'esercizio della concessione autostradale trentennale delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine Sud, A28 Portogruaro-Pordenone-Conegliano, A57 tangenziale di Mestre (competenza fino a Terraglio) e della A34 Villesse-Gorizia.
49. Il settore autostradale ha sperimentato, a seconda del contesto storico di riferimento, prima l'una e poi l'altra forma di gestione, affermandosi l'oscillazione tra pubblico e privato come costante della gestione autostradale sin dall'esordio. Per una accurata e completa ricostruzione dei principali eventi che hanno coinvolto il settore si v. L. Saltari, A. Tonetti, *Origini e trasformazioni della disciplina delle autostrade*, in *Il regime giuridico delle autostrade*, cit., p. 20 ss. Si v. anche il contributo di G. Ragazzi, *I signori delle autostrade*, cit., p. 29 ss.
50. La storia delle convenzioni autostradali ha avuto un percorso del tutto peculiare, posto che sin dagli esordi delle prime concessioni e fino a recentemente, il contenuto delle convenzioni non è stato reso conoscibile. Le convenzioni, sottoscritte contestualmente all'affidamento della concessione, sono state riviste dal d.l. n. 262/2006, conv. nella l. n. 286/2006, il quale ha disposto il loro accorpamento in un unico atto, denominato convenzione unica, ed ha imposto un nuovo regime regolatorio. Un paio di anni dopo, la l. n. 101/2008, di conversione del d.l. n. 59/2008, all'art. 8-*duodecies* ha previsto l'approvazione *ex lege* di tutti gli schemi di convenzione già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del decreto n. 59/2008, trasformando di fatto in regolazione quanto contenuto negli schemi di convenzione. La l. n. 193/2024 prevede che venga predisposto uno schema di convenzione che viene posto alla base dell'affidamento, i cui contenuti sono delineati per sommi capi dalla norma (art. 8), venendo altresì dettagliato il procedimento di approvazione e aggiornamento delle convenzioni di concessione e dei relativi piani economico-finanziari.
51. M. Ramajoli, *Orientamenti giurisprudenziali in materia di rapporto concessorio*, in G. Pericu, A. Romano, V. Spagnuolo Vigorita (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 357 ss., spec. p. 358-359, la quale riprende la pronuncia del T.A.R. Liguria, 28 gennaio 1982, n. 55 (cfr. anche nt. 8).
52. S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 7-8, per il quale «l'amministrazione pubblica, sempre più dominata da amministrativisti, piuttosto che da tecnici, si depauperava di competenze tecniche settoriali, a

favore di generalisti “bon à tout faire”, con preparazione giuridico-formale». Parla di «quasi scomparsa» dei corpi tecnici in Italia G. Piperata nel suo contributo *I corpi tecnici del patrimonio culturale e le insidie della legge n. 241/1990*, in *La legge n. 241 del 1990 trent'anni dopo*, cit., p. 294 ss., spec. p. 305.

53. La l. n. 193/2024 è intervenuta, all'art. 10, sulla durata delle concessioni precisando che questa, pur essendo determinata dall'ente concedente in funzione dei servizi e lavori richiesti, non possa superare i quindici anni, potendo tale termine venire derogato solo qualora il programma dei lavori non consenta il recupero degli investimenti effettuati e il ritorno del capitale investito (art. 10, comma 1).
54. Nella maggior parte delle convenzioni i casi di cessazione anticipata del rapporto concessorio, anche per ragioni connesse ad inadempienze del concessionario, sono subordinati al pagamento di un indennizzo/risarcimento, salvo nelle convenzioni in cui sono inseriti degli atti aggiuntivi, che invece prevedono espressamente che l'efficacia del provvedimento di risoluzione della concessione per inadempimento del concessionario non è (più) sottoposta al pagamento delle somme convenzionalmente dovute (In questi termini si pone il terzo atto aggiuntivo alla convenzione di Autostrade per l'Italia, art. 10, comma 1, ultimo periodo, relativo alla risoluzione della concessione per grave inadempimento del concessionario, che sostituisce l'art. 9 della Convenzione unica).
55. A seguito dell'evento, la direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali ha trasmesso ad ASPI tre note di contestazione relative al suo potenziale inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia: più nello specifico, le disposizioni che si assumevano violate riguardavano l'obbligo di custodia dei beni concessi (tra i quali il ponte Polcevera) e quello di provvedere alla manutenzione dell'infrastruttura, al fine di assicurare la fruizione da parte degli utenti in condizioni di massima sicurezza del ponte e, più in generale, dell'intera rete autostradale affidata in concessione (note del MIT del 16 agosto 2018, 20 dicembre 2018 e 5 aprile 2019).
56. Per una disamina più estesa sul punto si rinvia alla relazione del parere del gruppo di lavoro istituito con d.m. n. 119 del 2019. Il gruppo di lavoro, nelle conclusioni, sottolinea come «a) in relazione all'evento del 14 agosto 2018 sussista l'inadempimento di Aspi agli obblighi di custodia e restituzione di cui all'art. 1177 del codice civile e di manutenzione di cui all'articolo 3 della Convenzione; b) tali inadempimenti abbiano il carattere della gravità in relazione all'interesse complessivo affidato alla cura del Concedente» (p. 60). Sul punto si cfr. altresì la riflessione di M. Clarich, *Revoca concessione autostrade, le insidie di un'azione sommaria*, in *Ilsole 24 ore*, 17 agosto 2018.
57. CDP Equity è una società holding del «gruppo Cassa Depositi e Prestiti, il cui obiettivo è l'investimento nelle società italiane di rilevante interesse nazionale caratterizzate da una condizione economica, finanziaria e patrimoniale equilibrata, con prospettive adeguate in termini di redditività e sviluppo a lungo termine, capace di generare valore per gli investitori. Cdp Equity possiede anche quote di maggioranza e minoranza in società di gestione finanziaria in vari comparti dell'economia» (informazioni su www.cdp.it).
58. Alla luce di tali premesse, la Corte nella sentenza del 7 novembre 2024, p.to 85 del Cons.

dir., ha ritenuto che l'art. 43 della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione, letto in combinato disposto con il principio di buona amministrazione, deve essere interpretato nel senso che *«non osta a una normativa nazionale ai sensi della quale l'amministrazione aggiudicatrice può procedere alla modifica di una concessione in corso di validità, riguardante la persona del concessionario e l'oggetto della concessione, senza organizzare una nuova procedura di aggiudicazione della concessione, purché tale modifica non rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 5, della citata direttiva e l'amministrazione aggiudicatrice abbia esposto i motivi per i quali ha ritenuto di non essere tenuta a organizzare una tale procedura»*.

59. T.A.R. Lazio (sezione IV), sentenza del 31 marzo 2025, n. 6464, p.to 17 del Cons. dir. I giudici osservano che *«la modifica nella composizione del capitale sociale non dà luogo ad una novazione soggettiva del rapporto e non comporta il trasferimento della titolarità della concessione, ma l'operazione resta confinata sul piano meramente interno all'organizzazione dell'ente, che mantiene inalterata la propria identità giuridica. La compravendita delle azioni di ASPI deve essere piuttosto inquadrata quale operazione di mercato tra privati, ossia tra il socio alienante, Atlantia S.p.a., e il Consorzio acquirente. Si tratta di un'ordinaria transazione commerciale che non ha inciso sulla titolarità del rapporto concessorio, intrattenuto invece tra l'amministrazione e la società concessionaria»* (p.to 17 del Cons. dir.). (...) *«Sul piano soggettivo, infatti, il rapporto è proseguito con la società concessionaria originaria, che, pur avendo subito una modifica nella composizione del capitale sociale, è rimasta invariata nella sua identità giuridica. Anche sotto il profilo oggettivo, come osservato, l'impegno finanziario compensativo di ASPI e l'obbligo di rinforzare la sicurezza della rete autostradale, non hanno modificato l'originaria Convenzione»* (p.to 22 del Cons. dir.).
60. Il d.l. n. 85/2022, recante *«Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali»*, ha previsto, al relativo art. 1, che *«le ripetute ed accertate violazioni agli obblighi convenzionali integrano un comportamento violativo degli obblighi convenzionali, tale da compromettere la fiducia del concedente circa l'idoneità del concessionario di tenere fede ai suoi impegni convenzionali e, più nello specifico, a quelli di mantenimento della funzionalità della rete autostradale affidatagli in concessione»*. Il d.l. ha al contempo disposto che *«nelle more dell'adozione del provvedimento di cui al comma 1, Strada dei Parchi S.p.A. è obbligata a proseguire nell'ordinaria amministrazione dell'esercizio delle autostrade e delle relative pertinenze fino al trasferimento della loro gestione»* (art. 2, comma 2, d.l. n. 85/2022).
61. T.A.R. Lazio (sezione IV), sentenza del 29 dicembre 2022, n. 17819. I giudici hanno ritenuto *«rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legge 7 luglio 2022, n. 85 (disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7 ter del decreto legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, in legge 5 agosto 2022, n. 108), in relazione agli artt. 77 e 3, 24, 25, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione»*.

62. La Corte costituzionale si è pronunciata con l'ordinanza del 27 febbraio 2024, n. 30, disponendo la restituzione degli atti al giudice rimettente per valutare la permanenza della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità a fronte del significativo mutamento del quadro normativo incidente sulla fattispecie del giudizio *a quo*.
63. Il d.l. n. 14/2023, conv., con modifiche, nella l. n. 191/2023, ha inserito l'art. 14-*bis*, recante «*Disposizioni relative alla gestione delle tratte autostradali A24 e A25*». La previsione ha disposto il reintegro di Strada dei Parchi nella concessione delle autostrade A24 e A25 a far data dalle ore 00:00 del 1° gennaio 2024 e fino alla scadenza stabilita nella relativa convenzione unica del 2009, prorogata di un periodo di tempo pari a quello in cui, in seguito alla sua risoluzione, la gestione è stata affidata provvisoriamente ad ANAS spa.
64. Il Gup ha così assolto con formula piena, «*perché il fatto non sussiste*», i vertici di Strada dei Parchi (Sdp), ex concessionaria delle autostrade laziali ed abruzzesi A24 e A25, nel processo sull'ammaloramento dei viadotti nel territorio dell'Aquila.
65. D.i. del Mit e del Mef approvato il 7 luglio 2023, che riconosce un risarcimento pari ad euro 1,2 miliardi a Strada dei Parchi S.p.a.
66. In termini più generali L. Saltari nel suo contributo *Le concessioni amministrative. Uno strumento antico, capace di rinnovarsi*, cit., p. 411, il quale osserva, con riferimento alla parte pubblica, come «*per molteplici ragioni può rivelarsi un contraente debole e poroso*».
67. Sulla fuga dall'amministrazione G. Melis, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2013, p. 469 ss. Per una riflessione sulla crisi dei corpi tecnici si v. T. Bonetti, *I corpi tecnici nella legge n. 241/1990 tra innovazioni e continuità*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990 trent'anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 266 ss., spec. p. 269, il quale riflette sull'indebolimento dei corpi tecnici cui «*fa invece sempre più da pendant la "pervasività" della tecnica nell'azione quotidiana dell'amministrazione. Per un verso, cioè, si assiste a un incremento esponenziale della complessità tecnica dei compiti che le amministrazioni pubbliche sono chiamate a svolgere, anche a fronte dei tumultuosi mutamenti scientifici e tecnologici degli ultimi decenni (...). Per altro verso, però, si assiste quotidianamente all'impoverimento delle competenze specialistiche delle e nelle amministrazioni pubbliche*». Alcuni corpi tecnici conservano però una certa rilevanza: pone in luce tale dato G. Piperata nel suo contributo *I corpi tecnici del patrimonio culturale e le insidie della legge n. 241/1990*, in *La legge n. 241 del 1990 trent'anni dopo*, cit., p. 294 ss., spec. p. 305, il quale rileva che «*quelli (corpi tecnici) del patrimonio culturale continuano ad essere, invece, ancora irrinunciabile strutture amministrative, indispensabili per poter realizzare alcuni interessi e politiche pubbliche*».
68. Tale dato è emerso anche recentemente: si pensi al fatto che Anas, nel febbraio 2023, al fine di aumentare la sicurezza della rete, ha pubblicato un bando per l'affidamento di servizi di ispezione, rilievi, indagini delle gallerie, con l'obiettivo di applicare le tecnologie più avanzate per lo svolgimento delle attività ispettive e di controllo delle infrastrutture. O, si pensi ancora, al Memorandum of Understanding (MoU) siglato da Open Fiber e Aspi, volto a potenziare i progetti di digitalizzazione delle infrastrutture viarie e di rete. È in

questa scia che si inserisce l'istituzione di Argo Gallerie, una piattaforma per la gestione integrata delle ispezioni, che permette significativi vantaggi in termini di efficienza operativa; oppure il sistema digitale per il monitoraggio delle infrastrutture autostradali, che utilizzerà l'intelligenza artificiale di IBM, si avvarrà dell'uso di droni, di IoT (Internet of Things) e modellazione digitale 3D di Fincantieri NexTech.

69. Sulle riforme mancate e spezzate si v. M. Dugato, *Riforme mancate e riforme spezzate*, mentre sulla manutenzione delle riforme T. Bonetti, *La «manutenzione» e la «riforma» delle riforme*, entrambi in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Le riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 129 ss. e p. 133 ss.
70. Per una ricostruzione storica della presenza dello Stato in economia si rinvia a S. Cassese, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, p. 589; M.S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Riv. dir. comm.*, 1959, p. 311 ss., spec. p. 317 ss. Cfr. anche A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009. Più recentemente, si vedano anche le osservazioni di G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022, spec. p. 70, il quale, esaminando il ritorno dello Stato in economia, si chiede se «*li abbiamo gli antidoti contro le patologie e le eventuali esorbitanze dello Stato? (...) Siamo in grado di dimostrare, ai liberisti per principio, che lo Stato non è lo scorpione che sta attraversando il fiume sulle spalle della rana?*» (p. 70) e, rispondendo a questi quesiti, osserva come «*antidoti, per la verità, ce n'erano anche prima, a partire da quello per certi versi più antico contro i rischi di prevaricazione dell'interesse pubblico nell'adozione di decisioni pubbliche, delle quali, per non cadere nei guai, vada invece preservata la rispondenza a ragioni tecniche oggettive*» (p. 75).
71. Più in generale, sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni per le politiche di coesione F. Manganaro, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, cit., spec. p. 9, nel quale l'A. rileva che «*questo aspetto emerge anche per la realizzazione di opere pubbliche infrastrutturali. Secondo il rapporto Svimez 2009, «la fase di progettazione oscilla tra gli oltre 1.000 giorni della Sicilia e i 380 giorni della Lombardia: tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando passano ulteriori 272 giorni in Sicilia, 207 in Campania a fronte di 93 giorni in Lombardia. I dati complessivi riportati nella Relazione (dell'Autorità dei lavori pubblici) citata mostrano una durata complessiva delle fasi amministrative necessarie solo a «decidere» di circa 900 giorni (...)*».
72. Per una disamina della competitività come attributo del sistema, T. Bonetti, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, p. 173 ss., spec. p. 193, il quale rileva come «*il concetto di competitività, al di là dei diversi punti di vista, ha un oggetto ben delimitato: lo sviluppo socio-economico di ogni singolo sistema (nazionale, regionale o locale che sia) (...). Prima di ogni altra cosa, la competitività è da intendersi come capacità a competere rispetto ad altri soggetti competitori e, quindi, come un attributo del sistema ad «equilibrio dinamico»* (p. 195).

CERIDAP