

29 GENNAIO 2025

Il regime della proroga nelle  
concessioni autostradali: un divieto  
“inderogabile” ma facilmente eludibile

di Martina Cardone

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Scuola IMT Altı Studi Lucca

# Il regime della proroga nelle concessioni autostradali: un divieto “inderogabile” ma facilmente eludibile\*

**di Martina Cardone**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Scuola IMT Altı Studi Lucca

**Abstract [It]:** La durata dei contratti di concessione e la proroga degli stessi costituiscono una questione particolarmente delicata nel settore delle concessioni autostradali. Il lavoro si propone di approfondire il tema del divieto di proroga, considerato un elemento cruciale per garantire la concorrenza e la trasparenza. Nonostante le disposizioni normative vietino esplicitamente il rinnovo o la proroga dei contratti di concessione, negli ultimi anni si sono verificati numerosi episodi di elusione che hanno portato a delle c.d. proroghe di fatto. Le pratiche elusive, spesso attuate dagli operatori economici mediante un uso distorto di taluni strumenti giuridici, hanno sottratto la costruzione e la gestione di nuove tratte autostradali al confronto competitivo. Tali situazioni hanno spinto il legislatore a intervenire nuovamente attraverso un riordino della disciplina con la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023. Dopo una disamina del quadro normativo e della sua evoluzione, il contributo esamina tre differenti casi per illustrare il fenomeno delle proroghe di fatto da prospettive diverse: il caso di Ativa S.p.a. e la richiesta di finanza di progetto, la vicenda della concessione relativa alla tratta autostradale A12 Livorno-Civitavecchia e il rinnovo delle concessioni autostradali ad Autostrade per l'Italia e alla Società Iniziative Autostradali e Servizi.

**Title:** The extension regime in motorway concessions: a ‘mandatory’ but easily circumvented prohibition

**Abstract [En]:** The duration of concession contract and its extension is a matter of relevance in the highway concession sector. The paper aims to explore the issue of the prohibition of extension, which is considered a fundamental element in ensuring competition and transparency. Although regulatory provisions prohibit the renewal or extension of concession contracts, in recent years there have been numerous episodes of circumvention that have led to so-called de facto extensions. The elusive practices, often implemented by economic operators through the distorted use of additional legal instruments, have removed the construction and management of new highway sections from competitive tendering. These situations prompted the legislature to intervene again through a reorganization of the rules, formalized in the Law n. 193/2024. Following an analysis of the legal framework and its evolution, three emblematic cases are examined to illustrate the phenomenon from different perspectives: the case of Ativa S.p.a. and the request for project financing, the case of the concession for the A12 Livorno-Civitavecchia freeway section and the renewal of motorway concessions to Autostrade per l'Italia and Società Iniziative Autostradali e Servizi.

**Parole chiave:** concessioni autostradali, divieto di proroga, concorrenza, trasparenza, finanza di progetto

**Keywords:** highway concessions, prohibition of extension, competition, transparency, project financing

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La dimensione della concorrenza nel mercato autostradale. 3. La durata dei contratti concessori e il regime di proroga. 4. Dalla teoria alla prassi: tre casi di elusione del divieto di proroga. 4.1. La vicenda di Ativa S.p.a. e la richiesta di finanza di progetto: un tentativo di proroga c.d. di fatto. 4.2. La proroga avvenuta senza pubblicazione di un bando di gara: il caso dell’A12. 4.3. Rinnovo della concessione autostradale ad Autostrade per l’Italia: nuovo tentativo di proroga? 5. Riflessioni conclusive.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Premessa

L'istituto giuridico delle concessioni è di fondamentale importanza per il settore autostradale. Lo Stato, infatti, non riuscirebbe a sostenere autonomamente l'ingente investimento economico che deriva dalla costruzione delle autostrade: per tale motivo, le amministrazioni pubbliche, sin dagli anni Venti dello scorso secolo, in carenza di risorse economiche e competenze tecniche ricorrono alla collaborazione dei privati<sup>1</sup>. In questo modo, grazie allo strumento concessorio, è possibile costruire infrastrutture di rilevanza strategica senza un eccessivo aggravio sulla finanza pubblica<sup>2</sup>.

Nel settore autostradale, l'istituto della concessione si configura quale contratto mediante il quale lo Stato attribuisce ad una impresa il diritto di costruire e di gestire un'autostrada, permettendole di remunerarsi attraverso la riscossione di un pedaggio nei confronti dell'utente<sup>3</sup>. Nonostante la normativa nazionale preveda da tempo l'istituto concessorio, il quadro giuridico di riferimento non è sempre stato chiaro: il contratto di concessione è stato definito per la prima volta con la legge 11 febbraio 1994, n. 109, in conformità alla direttiva 89/440/Cee, inquadrando le concessioni autostradali nel settore dei lavori pubblici<sup>4</sup>. Successivamente, il decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006, che recepiva la Direttiva 2004/18/Ce, ha ulteriormente regolamentato le autostrade come opere strategiche, stabilendo disposizioni specifiche per la loro progettazione, realizzazione e gestione (artt. 161-185, d.lgs. n.

---

<sup>1</sup> In Italia il primo tratto autostradale dell'attuale A8 tra Milano e Varese fu inaugurato nel 1924. Per un approfondimento, si suggerisce G. DA RIOS – AA.VV., *La strada in Italia dall'unità ad oggi (1861-1987)*, Poligrafico piemontese, Casale Monferrato, 1987, p. 133 ss. Tuttavia, il coinvolgimento del settore privato nel corso degli anni non è sempre stato costante. Ad esempio, a partire dal primo quarto del XX secolo, quando gli Stati hanno cominciato a privilegiare la realizzazione e la gestione diretta di impianti e servizi destinati al pubblico, la partecipazione dei privati è fortemente diminuita. Attualmente, invece, secondo la ricerca di P. SESTITO, *Indagine conoscitiva in materia di concessione autostradali. Testimonianza del Capo di Servizio di struttura economica della Banca d'Italia*, Commissione 8° della Camera dei deputati, Roma, 11 giugno 2015, l'87% della rete autostradale è gestita da concessionari privati e non dallo Stato. Ciò è confermato anche dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, *Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia*, d.m. 13/01/2022, p. 26, il quale afferma che «Solamente una percentuale minoritaria della rete autostradale aperta al traffico privato, circa il 13% del totale per un ammontare complessivo di 953,8 km, concentrati essenzialmente nell'Italia centro-meridionale, è oggetto di una gestione diretta pubblica da parte dell'ANAS SPA, la quale assicura la percorribilità delle tratte senza il pagamento di pedaggio».

<sup>2</sup> Sull'origine e sulle trasformazioni delle concessioni autostradali, si suggerisce la lettura di L. SALTARI, *Le concessioni autostradali: un paradigma autonomo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2020, p. 1127; L. SALTARI, A. TONETTI, *Origine e trasformazione della disciplina delle autostrade in Italia*, in *Il regime giuridico delle autostrade: in Italia*, in L. SALTARI, A. TONETTI (a cura di), *Europa e nelle principali esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 18 ss. Cfr. anche Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Concessioni e criticità concorrenziali*, S3470, 12 dicembre 2018, p. 2. Più in generale, sullo stato delle infrastrutture si suggerisce la lettura di G. TORELLI, E. GUARNIERI, *Alcune considerazioni in tema di infrastrutture: crisi, semplificazioni, finanziamenti e ruolo dello Stato-apparato*, in *Revista digital de Derecho Administrativo*, n. 26, 2021, pp. 127-162.

<sup>3</sup> Il contratto di concessione, infatti, si definisce anche un contratto trilaterale. Cfr. Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, *Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia*, d.m. 13/01/2022, p. 90. Per un'analisi sullo stato dell'arte e le prospettive in materia di concessioni autostradali in Italia, si veda M. GIUSTI, *Le concessioni autostradali in Italia: stato dell'arte e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 1° agosto 2024.

<sup>4</sup> La direttiva 89/440/CEE del 18 luglio 1989 relativa agli appalti di lavori pubblici è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il Decreto Legislativo del 19 dicembre 1991, n. 406.

163/2006). Un ulteriore passo verso una disciplina organica è stato fatto con l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART)<sup>5</sup> e con l'adozione della direttiva 2014/23/UE relativa ai contratti di concessione. L'intervento dell'Unione, infatti, ambiva a superare l'incertezza giuridica che per anni ha caratterizzato tale istituto e ad assicurare che l'affidamento delle concessioni seguisse, tra l'altro, i criteri della concorrenza di mercato<sup>6</sup>. Il recepimento della direttiva nel nostro ordinamento è avvenuto con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che non si è limitato a riportare pedissequamente quanto previsto dal legislatore europeo, bensì, oltre a dedicare un'intera sezione ai contratti di concessione<sup>7</sup>, ha previsto anche una specifica e articolata norma sulle concessioni autostradali<sup>8</sup>.

Invero, in dottrina si è osservato come, a livello europeo, la Commissione si sia occupata di tale materiale principalmente con riferimento al tema del divieto di aiuti di Stato, senza, tuttavia, offrire un intervento organico di regolazione comunitaria<sup>9</sup>. In effetti, tali novelle hanno senza dubbio fornito una disciplina sistematica in ordine all'applicabilità delle regole e dei principi finalizzati a garantire parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza durante l'intera procedura di aggiudicazione, assicurando altresì la certezza giuridica e favorendo quindi gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi strategici per i cittadini<sup>10</sup>. Per favorire la concorrenza e promuovere l'accesso al mercato dei contratti di concessione, quindi, il legislatore nazionale ha introdotto alcuni vincoli, tra cui il divieto di esplicito di proroga o rinnovo del contratto. Tale divieto è stato espressamente previsto dall'art. 178 del Codice dei contratti pubblici del 2016 e successivamente confermato nel nuovo Codice dei contratti, decreto legislativo 31

---

<sup>5</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Per un approfondimento sull'attività dell'Autorità, si suggerisce G. PISANTI, *Le competenze a "geometria variabile" dell'Autorità dei trasporti*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1, 2022, p. 249.

<sup>6</sup> Commissione europea, *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, 29 aprile 2000, n. 121. Per un commento, si veda M. MACCHIA, *I contratti di concessione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2016, p. 477.

<sup>7</sup> Parte terza, artt. 164 -178, d.lgs. 50/2016.

<sup>8</sup> L'art. 178, d.lgs. 50/2016, rubricato in "Norme in materia di concessioni autostradali e particolare regime transitorio", prevede che le concessioni autostradali scadute alla data di entrata in vigore del presente codice devono essere oggetto di un bando di gara entro sei mesi, ferme restando le eccezioni per l'affidamento *in house*. È vietata la proroga delle concessioni autostradali, tranne che per quanto riguarda il trasferimento della gestione in caso di ritardo nella procedura di gara. Per le concessioni autostradali in scadenza nei ventiquattro mesi successivi all'entrata in vigore del codice, viene avviata una procedura per l'individuazione di un concessionario subentrante, anch'essa soggetta a gara pubblica. Il concedente deve avviare la procedura di gara per l'affidamento della nuova concessione almeno ventiquattro mesi prima della scadenza della concessione in essere. Se la procedura di gara non si conclude entro la scadenza della concessione, il concessionario uscente continua nell'amministrazione ordinaria fino al trasferimento della gestione. Sono previste verifiche due anni prima della scadenza della concessione per valutare lo stato tecnico dell'infrastruttura. Il concessionario uscente ha diritto a un indennizzo per le opere eseguite non ancora ammortizzate alla scadenza della concessione, a carico del concessionario subentrante. Infine, le concessioni autostradali possono essere affidate a società *in house* di altre amministrazioni pubbliche, con il controllo analogo esercitato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>9</sup> Così M. MACCHIA, *Le concessioni autostradali nella riforma del codice dei contratti pubblici*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2016, p. 831. Tale inciso è stato ripreso anche da G. PISANTI, *Le concessioni autostradali: evoluzione normativa e regolamentare. Dagli albori alla Delibera ART n. 119/2017*, Universitalia, Roma, 2017.

<sup>10</sup> Si veda, in tal senso, la Direttiva europea 26 febbraio 2014, n. 23. Per una completa disamina, si suggerisce M. MACCHIA, *Il nuovo codice dei contratti pubblici – I contratti di concessione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2016, p. 436.

marzo 2023, n. 36, all'articolo 178, comma 5, che, nel disciplinare la durata dei contratti di concessione in generale, vieta la proroga dei contratti, a meno che non sia prevista una revisione del contratto, ai sensi dell'articolo 192 del Codice<sup>11</sup>. Inoltre, i contratti aggiudicati senza gara non possono essere prorogati in nessun caso<sup>12</sup>. Ciò posto, con riguardo al divieto previsto per evitare di sottrarre la costruzione e la gestione di nuove tratte autostradali al confronto concorrenziale, occorre osservare come, nel corso degli anni, tale vincolo – nelle sue varie declinazioni normative – sia stato oggetto di elusione da parte degli operatori economici: in particolare, questi ultimi, talvolta attraverso l'uso distorto di ulteriori strumenti giuridici, hanno tentato di dare origine a delle c.d. proroghe di fatto, portando l'istituto della proroga all'attenzione del dibattito giurisprudenziale e dottrinale, sia nazionale che sovranazionale. Tali dinamiche hanno indotto il legislatore a intervenire nuovamente sulla materia attraverso la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 (legge 16 dicembre 2024, n. 193), prevedendo un riordino complessivo delle concessioni autostradali<sup>13</sup>: di particolare interesse è il divieto di proroga per le concessioni scadute introdotto ai sensi dell'art. 3 e il nuovo regime della durata delle concessioni, la quale, per come stabilito all'art. 10, non può superare quindici anni ed è determinata dall'ente concedente in funzione dei servizi e dei lavori richiesti al concessionario<sup>14</sup>.

Ebbene, è proprio su tale  *vexata quaestio*  che si soffermerà il presente lavoro, il cui obiettivo, dopo una preliminare analisi del regime di proroga delle concessioni autostradali, è appunto quello di esaminare tre differenti vicende applicative del medesimo.

---

<sup>11</sup> L'articolo 192 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, rubricato “*Revisione del contratto di concessione*”, al comma 1 statuisce che “Al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto. L'alterazione dell'equilibrio economico e finanziario dovuto a eventi diversi da quelli di cui al primo periodo e rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono a carico della stessa”.

<sup>12</sup> L'articolo 178, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 prevede altresì che i contratti aggiudicati senza gara, come specificato nell'articolo 186, comma 2, non possono essere prorogati in nessun caso. Invero, secondo l'articolo 186, rubricato “*affidamenti dei concessionari*”, i titolari di concessioni di lavori e servizi pubblici già esistenti alla data di entrata in vigore del codice, con un valore pari o superiore alle soglie europee, devono affidare una percentuale tra il 50% e il 60% dei contratti di lavori, servizi e forniture tramite una procedura ad evidenza pubblica. Questa percentuale è concordata tra concedente e concessionario, considerando dimensioni economiche, epoca e durata della concessione, oggetto e valore economico della stessa, e gli investimenti effettuati. L'affidamento avviene tramite una procedura ad evidenza pubblica, con clausole sociali per garantire la stabilità del personale e la salvaguardia delle professionalità.

<sup>13</sup> La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 contiene previsioni volte ad assicurare il raggiungimento delle  *milestone*  fissate nel quadro del Piano di ripresa e resilienza relative al riordino delle concessioni autostradali: in particolare, tra gli obiettivi M1C2-11 del Pnrr, da conseguire entro il 31 dicembre 2024, è prevista l'adozione di una serie di misure, quali la previsione di un quadro normativo per le concessioni autostradali all'interno del quale rendere obbligatorio lo svolgimento delle gare per i contratti di concessione autostradale, impedendone il rinnovo automatico, nonché misure in materia di affidamenti  *in house*  e risoluzione del contratto. Inoltre, la legge è intervenuta altresì sulla fissazione e aggiornamento delle tariffe e sulla pianificazione degli investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria.

<sup>14</sup> Le disposizioni costituiscono norme speciali di settore, rispetto al Libro IV, Parte II, del d.lgs. n. 36/2023, come specificato dal comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 193/2024.

## 2. La dimensione della concorrenza nel mercato autostradale

Prima di esaminare nel dettaglio il regime della proroga, appare necessario dedicare un cenno alla dimensione del principio di concorrenza nelle procedure di affidamento dei contratti di concessione, con particolare riferimento a quelle autostradali. A partire dagli anni '90, nell'ordinamento italiano il settore autostradale ha conosciuto una profonda trasformazione: per effetto delle direttive europee volte all'instaurazione del mercato unico e alla progressiva liberalizzazione dei mercati, lo Stato, dismettendo buona parte delle proprie partecipazioni nelle società concessionarie, ha dato il via all'apertura al mercato di un settore che sino ad allora non aveva conosciuto i benefici della concorrenza<sup>15</sup>.

Nello specifico, con il termine concorrenza si fa riferimento alla condizione nella quale più imprese possono competere sullo stesso mercato, nel rispetto della libera iniziativa economica, quale principio cardine della legislazione antimonopolistica dell'Unione europea<sup>16</sup>. In un'ottica di garanzia della concorrenza che faciliti meccanismi virtuosi all'interno del mercato, dunque, la selezione dell'operatore economico da parte della pubblica amministrazione deve avvenire tramite procedure ad evidenza pubblica<sup>17</sup>. Tuttavia, per le concessioni riguardanti infrastrutture strategiche come autostrade, aeroporti, rete di distribuzione del gas e derivazioni idroelettriche<sup>18</sup>, era sovente emersa una forte resistenza all'uso di tali procedure, portando a conferire ingiustificati vantaggi concorrenziali agli operatori privati<sup>19</sup>, che sfruttavano le gare a loro favore invece di fornire prestazioni ottimali<sup>20</sup>. Il quadro normativo di riferimento muta profondamente con l'approvazione delle Direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE che hanno introdotto regole per assicurare la concorrenza e la certezza giuridica nelle procedure di aggiudicazione<sup>21</sup>. Secondo l'art. 3 della Direttiva 2014/23/UE le amministrazioni

---

<sup>15</sup> L. CIONI, *Le concessioni autostradali in Piemonte. La vicenda di Ativa S.p.a. segna la fine di un modello?*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 1, 2020. M. D'ANTONI, *Privatizzazione e monopolio. Il caso delle autostrade*, in R. ARTONI (a cura di), *Storia dell'Iri. Crisi e privatizzazione*, Laterza, Bari, 2013, vol. IV, pp. 396 e ss.

<sup>16</sup> Sulla concorrenza in generale, si suggerisce la lettura di M. D'ALBERTI, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2004, p. 705; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>17</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614.

<sup>18</sup> Si pensi che nel 2009, con la legge 99/2009, all'articolo 47, si definirono le modalità di adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, strumento normativo finalizzato a rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori. Nonostante lo strumento fu previsto nell'ordinamento nazionale dal 2009, la prima legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata adottata solo nel 2017 (legge n. 124 del 2017).

<sup>19</sup> Lampante è il caso delle concessioni demaniali.

<sup>20</sup> Così M. CLARICH, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, *Diritto amministrativo*, n. 1-2, 2016, p. 78. Le distorsioni nel mercato possono essere provocate anche da fenomeni corruttivi: sul punto, si veda B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2013.

<sup>21</sup> Le tre direttive europee sono la n. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici che abroga la Dir. n. 2004/18/CE; n. 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la Dir. n. 2004/17/CE. Una delle ragioni principali per cui si è reso necessario un coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni è stato proprio il carattere chiuso dei mercati in cui

aggiudicatrici devono trattare gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminato, agendo in maniera trasparente e proporzionata, senza limitare artificialmente la concorrenza. La promozione della concorrenza, pertanto, ha iniziato a includere sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, sia interventi mirati a ridurre gli squilibri attraverso la creazione delle condizioni per la instaurazione di assetti concorrenziali. Dunque, nell’ottica sovranazionale, la concessione è integralmente piegata alle esigenze del mercato: non solo il concessionario deve essere scelto a mezzo di procedure ad evidenza pubblica, ma quest’ultimo deve essere un *partner* privato che si confronta con il mercato e che soggiace alle regole concorrenziali, con il fine di contenere i costi e realizzare un lavoro o gestire un servizio in modo efficiente<sup>22</sup>.

Alla luce del diritto unionale, la disciplina introdotta con il Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016, rappresenta un deciso passo in avanti dell’ordinamento nazionale verso un mercato autostradale sempre più aperto alla concorrenza<sup>23</sup>. Inoltre, con riferimento al settore autostradale, per le caratteristiche delle reti autostradali, le stesse si prestano facilmente a essere ripartite in più tratte, permettendo l’affidamento dei lavori e della gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali<sup>24</sup>.

Infine, è intervenuto il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 per razionalizzare, ordinare e semplificare le norme esistenti sui contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, adeguando la disciplina a quella del diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali. Tra le principali novità vi è l’enunciazione di alcuni principi, tra i quali rileva - per il presente lavoro - quello del risultato, volto a superare l’idea della “gara per la gara”, collocando la concorrenza come funzionale al raggiungimento del miglior risultato possibile nell’affidare ed eseguire i contratti<sup>25</sup>: la libera concorrenza è così passata dall’essere una finalità da perseguire a uno

---

fin ora gli stessi hanno operato. Inoltre, secondo quanto si legge nel Considerando 8 della Direttiva 2014/24/Ue, l’introduzione di un siffatto coordinamento minimo dovrebbe comunque lasciare agli Stati membri adeguati margini di flessibilità, nonché la facoltà di «completare e sviluppare ulteriormente tali norme qualora lo ritenessero opportuno, in particolare per meglio garantire la conformità ai summenzionati principi». Tuttavia, come sostiene anche M. CLARICH, *Considerazioni... cit.*, p.73, «se si prendono in considerazione le direttive europee ci si accorge che esse sembrano porre in primo piano una serie di obiettivi diversi da quello della concorrenza».

<sup>22</sup> M. MACCHIA, *Il nuovo Codice... cit.*, p. 436.

<sup>23</sup> L’apertura del settore autostradale al mercato non sempre ha trovato il favore dei concessionari “tradizionali”. Sul punto, si veda G. RAGAZZI, *I signori delle autostrade*, il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>24</sup> Sul punto è intervenuta anche l’Autorità garante del mercato e della concorrenza, la quale ha affermato che «la gestione di ogni singola tratta può essere considerata un mercato dai confini geografici distinti che presenta caratteristiche di monopolio naturale. Pertanto, l’individuazione del destinatario della gestione in monopolio di uno o più tronchi attraverso il meccanismo della gara è il metodo più idoneo a consentire di replicare i meccanismi concorrenziali in tali mercati». Autorità del mercato e della concorrenza, Segnalazione al Parlamento e al Governo del 22 maggio 1998. Pertanto, nei mercati dei servizi autostradali, l’Autorità ha più volte segnalato l’opportunità di affidare le diverse tratte, laddove economicamente possibile, a una pluralità di gestori differenti, al fine di introdurre forme di concorrenza comparativa (c.d. *yardstick competition*): ad esempio, AS135, proroghe delle concessioni autostradali, 22 maggio 1998; AS455, schemi di convenzione con la società Anas sottoscritti dalle società concessionarie autostradali, 4 luglio 2008.

<sup>25</sup> M. PROTTO, *Il (terzo) nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 8-9, 2023, p. 1949; Ancora si suggerisce la lettura di S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei*

strumento al servizio del risultato<sup>26</sup>. Invero, il legislatore chiarisce che i pilastri in materia di contratti pubblici – quali i principi di legalità, trasparenza e concorrenza – non hanno un valore fine a sé stesso, ma sono orientati a garantire il soddisfacimento dell’interesse pubblico.

Questa nuova impostazione trova una conferma concreta nell’attenzione posta al conseguimento del risultato anche durante la fase esecutiva dei contratti: il rispetto della concorrenza non si esaurisce con l’aggiudicazione, ma si estende all’intera esecuzione, sottolineando come il fine ultimo sia rappresentato dalla piena realizzazione dell’opera pubblica, dall’efficace erogazione del servizio e dall’adempimento delle forniture contrattuali. La concorrenza diventa, in questo modo, uno strumento flessibile, funzionale e finalizzato alla massimizzazione dei benefici per la collettività<sup>27</sup>.

Tuttavia, molti mercati sono ancora caratterizzati dalla presenza di concessioni affidate senza procedure ad evidenza pubblica e per durate particolarmente lunghe e di ampiezza tale da congelare interi settori a scapito sia della potenziale concorrenza di operatori economici in grado di competere efficacemente sul mercato, sia della qualità del servizio reso alla collettività. Difatti, se si fa riferimento alla rete autostradale odierna, caratterizzata dall’esistenza di 25 concessioni affidate direttamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a 24 società, solo nel maggio 2017 è stata affidata la prima concessione tramite procedura di gara e, in particolare, quella relativa alla A21 (Torino – Piacenza); mentre, la gran parte delle concessioni scadrà soltanto dopo l’anno 2030, a causa della lunga durata degli affidamenti esistenti e dell’ampio ricorso a rinnovi<sup>28</sup>. Finanche la Corte dei conti ha più volte evidenziato che il problema principale del settore delle concessioni autostradali rinviene nel fatto che *«la quasi totalità delle tratte sono state affidate o prorogate senza gare in assenza di confronto concorrenziale, con un vulnus ai principi europei e nazionali»*, ribadendo che *«nel rinnovo delle concessioni scadute o nell’attribuzione di nuove, si devono osservare modalità che garantiscano la concorrenza mediante procedure competitive, favorendo la qualità delle prestazioni e i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza»*<sup>29</sup>.

In tale contesto, la legge 193/2024 ha introdotto un significativo riordino nel settore delle concessioni autostradali, con l’obiettivo di mitigare gli effetti distorsivi della concorrenza e, in particolare, quelli

---

contratti pubblici, in *L’amministrativista*, 2023; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giustizia amministrativa*, 2023.

<sup>26</sup> G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2023, p. 289.

<sup>27</sup> Si veda S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *L’amministrativista*, 2023, p. 10.

<sup>28</sup> Anche l’Autorità di regolazione dei trasporti, nel suo rapporto annuale del 2014, segnalava che *«fino alla fine degli anni ‘90 tutte le concessioni sono state periodicamente prorogate (generalmente senza bando di gara), giustificando i rinnovi con la necessità di effettuare nuovi investimenti e, quindi, di permettere il recupero del capitale necessario»*. Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Primo Rapporto Annuale al Parlamento*, Camera dei deputati, 16 luglio 2014, 48.

<sup>29</sup> Corte dei conti, *Le concessioni autostradali. Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G*, pp. 20-22.

derivanti dalla posizione di vantaggio assunta dal concessionario uscente<sup>30</sup>. Tra le principali novità, l'articolo 3 stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è tenuto ad aggiudicare le concessioni autostradali esclusivamente mediante il ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica previa pubblicazione di apposito bando di concessioni, prevedendo due eccezioni per l'affidamento diretto: alla società Autostrade dello Stato S.p.A.<sup>31</sup> e a una società *in house*, diversa dalla precedente, costituita appositamente secondo l'articolo 186, comma 7, del Codice dei contratti pubblici. Inoltre, il comma 3 vieta espressamente all'ente concedente di procedere al rinnovo automatico dei contratti di concessione scadute o in scadenza, anche attraverso strumenti come il *project financing*. Questo intervento legislativo ha, dunque, l'obiettivo di rafforzare il divieto di proroga, mirando a contrastare le pratiche elusive che, negli anni, hanno spesso portato a proroghe di fatto dei contratti, compromettendo i principi di trasparenza e concorrenza.

La novella, dunque, si propone di creare un sistema più equo e competitivo, impedendo che gli operatori economici già concessionari possano beneficiare di un'estensione dei contratti senza passare attraverso un regolare processo di gara pubblica. Tuttavia, essendo la legge di recente adozione, parrebbe ancora prematuro valutarne l'effettiva applicazione e i risultati concreti. Sarà necessario attendere l'emergere delle prime esperienze pratiche e una più ampia applicazione per comprendere se le nuove disposizioni saranno in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati o se, al contrario, si renderanno necessarie ulteriori modifiche per correggere eventuali criticità o inefficienze.

### 3. La durata dei contratti concessori e il regime di proroga

La durata delle procedure di affidamento<sup>32</sup> e la possibilità di proroga delle stesse è, dunque, un tema particolarmente delicato in materia di concessioni autostradali<sup>33</sup>. Invero, in tale settore, se da un lato vi è la necessità di costruire nuove infrastrutture o di rinnovare quelle esistenti garantendo, attraverso la durata

<sup>30</sup> Per un approfondimento, si rinvia al [Dossier A.S. n. 1318 del Servizio Studi del Senato della Repubblica](#).

<sup>31</sup> Società *in house* costituita ai sensi dell'articolo 2, comma 2-sexies, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156 (cioè la società costituita per l'esercizio dell'attività di gestione delle autostrade statali in regime di concessione mediante affidamenti *in house*, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e soggetta al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

<sup>32</sup> In generale, le cause della cessazione del rapporto concessorio possono essere di diversa natura: il contratto può cessare o allo spirare del termine della sua naturale scadenza, oppure in caso di sopravvenienze o inadempienze. In questi ultimi casi, il Codice dei contratti pubblici, all'art. 176, ha previsto gli istituti della cessazione, della revoca d'ufficio e della risoluzione per inadempimento della concessione. A tali strumenti di tutela, inoltre, va aggiunto il diritto potestativo di recesso, espressione di autotutela privatistica, previsto all'art. 165, comma 6, d.lgs. 50/2016, sia a favore del concedente che del concessionario. Per un approfondimento sull'eventuale grave patologia del rapporto concessorio, si veda Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, *Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia*, d.m. 13/01/2022, p. 116.

<sup>33</sup> Per un approfondimento sul ricorso alle proroghe sin dagli anni Novanta, si suggerisce la lettura di C. GUCCIONE, *Le alternative all'evidenza pubblica: le proroghe delle concessioni*, in *Giustizia amministrativa*, 9 giugno 2023. Corte dei conti, *op. ult. cit.*

della concessione, l'ammortamento degli investimenti, dall'altro vi è la necessità di non chiudere il mercato della gestione per un periodo di tempo eccessivamente lungo<sup>34</sup>.

Considerando questo bilanciamento, dopo aver dato per anni priorità alla costruzione delle infrastrutture favorendo gli interessi degli operatori economici, il legislatore nazionale ha ora introdotto espressamente il divieto di proroga delle concessioni autostradali, su impulso dell'Unione europea. Sebbene la direttiva 2014/23/UE non abbia esplicitamente vietato il ricorso alla proroga, il legislatore italiano del 2016 ha sentito il bisogno di introdurre un divieto di questo tipo per ben due volte: con l'art. 175 del d.lgs. 50/2016, con riguardo alle concessioni in generale, e con l'art. 178, del medesimo decreto, con specifico riferimento alle concessioni autostradali<sup>35</sup>. Il divieto è stato nuovamente inserito nel nuovo Codice dei contratti, d.lgs. 36/2023, all'art. 178, comma 5, nella parte in cui è disciplinata la durata delle concessioni in generale (salvo al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili che ne giustificano la revisione del contratto di concessione) e previsto altresì agli articoli 3 e 10 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023. Le concessioni, infatti, possono cessare a seguito della scadenza prefissata nel contratto stipulato oppure possono concludersi anticipatamente<sup>36</sup>, ma in ogni caso non possono avere una durata troppo lunga. L'articolo 10 della legge 193/2024, rubricato "durata delle concessioni", prevede che la stessa sia determinata dall'ente concedente in funzione dei servizi e dei lavori richiesti al concessionario e non può superare quindici anni, a meno che questo termine non permetta il recupero degli investimenti effettuati e il ritorno del capitale investito, tenuto altresì conto del tempo necessario ad ammortizzare le eventuali somme corrisposte a titolo di valore di subentro, determinato secondo i parametri stabiliti dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Invero, il rinnovo automatico dei contratti di concessione non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza dovuta grazie all'adozione di procedure a evidenza pubblica. Per tale ragione, l'articolo 10 dispone altresì che, al termine della concessione, l'ente concedente proceda ad un nuovo affidamento mediante le procedure di gara, fermo restando il divieto di proroga, ex art. 178, comma 5, d.lgs. 36/2023.

Sul punto, infatti, era intervenuta più volte anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale ha affermato che l'eccessiva ampiezza e durata delle concessioni, dovuta specialmente al ricorso di

---

<sup>34</sup> L. SALTARI, A. TONETTI, *Il regime giuridico delle autostrade in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 109. Tale riflessione è stata ripresa anche da G. PISANTI, *Le concessioni autostradali...*, cit., p. 47.

<sup>35</sup> Ad oggi il legislatore del Codice dei contratti del 2023, ha previsto il divieto di proroga solo all'articolo 178, che però nel disciplinare la durata delle concessioni in generale, dedica il comma 5 alle concessioni autostradali, prevedendo – oltre al divieto – che al termine della concessione, per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di selezione del concessionario, la gestione delle tratte autostradali è affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il quale, in relazione alla specificità della tratta autostradale, per garantire adeguati standard di sicurezza e viabilità, valuta il modello più idoneo della gestione transitoria anche in relazione alle condizioni economiche.

<sup>36</sup> La conclusione anticipata di un rapporto concessorio è prevista nei casi di decadenza e revoca: la prima ricorre qualora il concessionario sia gravemente inadempiente delle disposizioni previste nelle convenzioni; la seconda segue la disciplina dell'art. 21-*quinquies* della legge 241 del 1990.

proroghe o rinnovi automatici, ha comportato «un inevitabile ingessamento degli assetti di mercato esistenti, a vantaggio degli operatori attuali concessionari»<sup>37</sup>.

Pertanto, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e restrizioni della concorrenza, i contratti di concessione autostradale devono avere un periodo di applicazione limitato e la durata deve necessariamente essere parametrata alla possibilità per il concessionario di riottenere gli investimenti realizzati, sia quelli originariamente previsti all'epoca dell'affidamento, sia quelli successivamente programmati in fase di esecuzione della concessione, con un ritorno sul capitale investito<sup>38</sup>. L'estensione, quindi, può essere autorizzata solo se indispensabile al concessionario per recuperare gli investimenti previsti per eseguire la concessione<sup>39</sup>.

Dunque, nella concessione, la durata rappresenta un elemento fondamentale per la remunerazione del concessionario, che, attraverso i proventi (pedaggio o canone) derivanti dal diritto di sfruttare l'opera, deve essere messo nelle condizioni di poter recuperare l'investimento e ottenere la remunerazione del capitale<sup>40</sup>. Di conseguenza, è inevitabile che il prezzo, quale elemento integrante dell'offerta, debba necessariamente tenere conto anche della durata della concessione.

Per tali ragioni, soltanto nel caso in cui, in corso di esecuzione del contratto concessorio, si verificano eventi estranei al rapporto concessorio che alterano il piano economico finanziario sulla base del quale era stata parametrata la durata dell'affidamento, l'estensione della durata del contratto concessorio come misura di riequilibrio può considerarsi come una soluzione legittima, purché non consenta un eccessivo guadagno ma garantisca il mero ammortamento degli investimenti effettuati<sup>41</sup>. Ciò posto, il prolungamento della durata della concessione quale misura di riequilibrio del piano economico finanziario non deve essere confuso con la proroga in senso proprio, la quale, invece, è espressamente vietata dall'ordinamento. Pertanto, la durata massima della concessione, ad oggi pari massimo a quindici anni, dovrebbe essere specificata nei documenti di gara, consentendo alle amministrazioni concedenti e ai concessionari di poter aggiudicare la concessione per un periodo più breve di quello necessario per recuperare gli investimenti, a condizione che la compensazione corrispondente non elimini il rischio operativo.

<sup>37</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Concessioni e criticità concorrenziali*, S3470, 12 dicembre 2018, p. 5.

<sup>38</sup> M. CALCAGNILE, *Durata delle concessioni di servizi pubblici e regime della gestione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2020, p. 600.

<sup>39</sup> Considerando n. 52 della Direttiva europea 2014/23/UE.

<sup>40</sup> Corte dei conti, *Deliberazione n. 33/2014/P*. Ad esempio, l'art. 13, comma 3, del decreto-legge n. 162 del 2019 ha disposto, per i concessionari, il cui periodo regolatorio quinquennale sia pervenuto a scadenza, il differimento del termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari, predisposti in conformità alle delibere adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

<sup>41</sup> L'esigenza di riequilibrio potrebbe sorgere a seguito di una modifica del contratto nell'alveo delle ipotesi consentite dall'articolo 189 del Codice vigente.

Anche la Commissione europea ha sempre assunto una posizione contraria al regime di proroga delle concessioni che impedisca o rallenti l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato<sup>42</sup>, salvo rari casi (ad esempio per migliorare l'infrastruttura o ulteriormente svilupparla<sup>43</sup>). Del resto, sia nell'ordinamento interno che in quello unionale, la proroga dei contratti è considerata come un contratto originario e, come tale, necessita del rispetto dei principi di evidenza pubblica. Invero, *«la clausola convenzionale che prevede la possibilità di proroga della concessione, ancorché sia finalizzata esclusivamente a riportare in equilibrio il piano economico-finanziario, non può non essere sorretta dal formale richiamo al rispetto delle norme e dei principi comunitari, atteso che il ricorso all'istituto della proroga è utilizzabile solo in via eccezionale, in quanto, di per sé, realizza una violazione dei principi e delle norme del Trattato in tema di tutela della concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, pubblicità e trasparenza»*<sup>44</sup>.

Tuttavia, dalla disamina delle vicende afferenti agli ultimi decenni, più volte si è rilevato che l'approccio conservativo e tradizionale all'istituto della concessione<sup>45</sup> ha portato gli stessi concessionari a ottenere una c.d. proroga di fatto. Invero, talvolta, gli operatori economici hanno utilizzato istituti diversi dalla proroga ma con effetti del tutto simili: si pensi, ad esempio, alla c.d. proroga tacita, che può verificarsi alla scadenza di una concessione come intervallo fino al nuovo affidamento<sup>46</sup>; al ricorso dell'istituto del *project financing*; oppure, all'eccessivo valore di subentro al termine delle concessioni o alla revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari che consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza<sup>47</sup>. Il ricorso a tali

---

<sup>42</sup> Invero, in mancanza di una comunicazione esplicita da parte del legislatore nazionale o di una motivazione rafforza che giustifichi l'allungamento dei termini di scadenza di un titolo concessorio, la Commissione provvede ad attivare la procedura di infrazione. Tra le più recenti contestazioni nei confronti del nostro Paese si ricorda la procedura di infrazione per la proroga concessa alla SAT (Società Autostrada Tirrenica S.p.A.), senza previa gara ad evidenza pubblica, come emerge dal Comunicato stampa della Commissione Europea del 17 maggio 2017, dove la stessa ha annunciato di aver deferito il nostro Paese alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per violazione del diritto comunitario, in particolare la direttiva 2004/18/CE, che già dieci anni prima l'attuale 2014/23/CE, vietava queste pratiche. Per porre rimedio, il legislatore è intervenuto con il decreto-legge 162/2019 che, all'articolo 35, comma 1-ter, stabilisce l'abrogazione dell'articolo 9 della legge 12 agosto 1982, n. 531 e prevede la gestione fino al 31 ottobre 2028 da parte di SAT esclusivamente per le tratte autostradali della A12-Livorno-Grosseto-Civitavecchia.

<sup>43</sup> Ad esempio, possiamo ricordare il caso della proroga in concessione del traforo del Monte Bianco a favore della Concessionaria italiana SITMB, autorizzata dalla Commissione europea il 16 maggio 2006, al fine di permettere investimenti relativi alla sicurezza necessari dopo il grave incidente del 1999. Così L. SALTARI, A. TONETTI, *Il regime giuridico...*, cit., p. 108.

<sup>44</sup> Corte dei conti, *Deliberazione n. 33/2014/P*.

<sup>45</sup> Per tradizionale si intende la prassi di affidare su base fiduciaria rapporti di natura contrattuale, senza avvalersi della procedura di gara.

<sup>46</sup> Sul punto è intervenuto anche il TAR Lazio, 2 febbraio 2021, n. 1354, il quale ha affermato che caduto il termine di efficacia della convenzione, si apre una nuova fase che si può definire post-contrattuale in cui le parti continuano a essere in rapporto tra loro poiché permangono reciproci interessi (derivanti dal contratto scaduto ma il cui assetto non è direttamente regolato da questo), la cui realizzazione è possibile solo mediante la reciproca collaborazione.

<sup>47</sup> Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, *Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia*, d.m. 13/01/2022, pp. 49 e ss.

strumenti elusivi dell'istituto del divieto di proroga ha inevitabilmente portato tale tematica al centro del dibattito europeo e della giurisprudenza costituzionale, amministrativa ed eurounitaria<sup>48</sup>.

#### 4. Dalla teoria alla prassi: tre casi di elusione del divieto di proroga

Nel presente lavoro, alla luce di quanto premesso, si analizzeranno tre distinte vicende per osservare il fenomeno da tre diversi punti di vista: il caso di Ativa S.p.a. e della richiesta di finanza di progetto, al fine di mostrare in che modo si è tentato di eludere il divieto di proroga; la vicenda della concessione relativa alla tratta autostradale A12 Livorno-Civitavecchia, che, avendo ottenuto l'approvazione di una proroga pari a diciotto anni senza alcuna procedura ad evidenza pubblica, ha portato la Commissione europea ad attivare una procedura di infrazione contro l'Italia; e, infine, il rinnovo della concessione autostradale ad Autostrade per l'Italia e della Società Iniziative Autostradali e Servizi (SIAS) pacificamente ottenuto per quattro anni.

##### 4.1. La vicenda di Ativa S.p.a. e la richiesta di finanza di progetto: un tentativo di proroga c.d. di fatto

Il caso di Ativa S.p.a.<sup>49</sup> rappresenta una interessante vicenda di tentativo di elusione del divieto di proroga mediante l'istituto del *project financing*. Preliminarmente, va sottolineato che al fine di evitare fenomeni elusivi del divieto dei rinnovi *ad infinitum* delle concessioni autostradali, il legislatore del 2016 aveva previsto espressamente con l'art. 178, comma 8-*bis*, d.lgs. 50/2016, il divieto da parte delle amministrazioni di procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso all'istituto del *project financing*, ex art. 182 del Codice dei contratti pubblici<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> La giurisprudenza europea si è più volte pronunciata in senso contrario alla possibilità di proroga delle concessioni. In tal senso, cfr. Corte di Giustizia UE, sez. V, 14 luglio 2016, in cause C-458/14 e C-67/15 ed anche Corte di Giustizia UE, sez. V, 18 settembre 2019, in causa C-526/17; nonché Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874.

<sup>49</sup> La società di Ativa S.p.a. (Autostrada Torino Ivrea Valle d'Aosta) è una Società per Azioni costituita a Torino il 2 agosto del 1954 per iniziativa della Provincia e del Comune di Torino, con l'obiettivo di costruire e di gestire arterie autostradali a pedaggio in regime di concessione.

<sup>50</sup> Ad oggi però il legislatore ha cambiato direzione. Infatti, nel nuovo codice dei contratti d.lgs. 36/2023 non vi è più la disposizione che esclude la possibilità di affidare le concessioni scadute o in procinto di scadere tramite il meccanismo della finanza di progetto. Probabilmente ciò è dovuto dal fatto che, come si evince anche dalla Relazione di accompagnamento al Codice ("Relazione agli articoli e agli allegati"), lo strumento della finanza di progetto e la relativa disciplina è stata collocata nella Parte II del Libro IV, dedicata ai contratti di concessione, trattandosi di una particolare modalità di finanziamento delle concessioni. Prosegue la Relazione affermando che "*sempre sul piano sistematico sono stati meglio precisati i rapporti tra concessione e finanza di progetto. Non si tratta di due tipi contrattuali diversi, come nella struttura dell'impianto codicistico del 2016. È il medesimo contratto di concessione che può essere finanziato, sia in "corporate financing", sia in "project financing". In ragione delle peculiarità di tale ultima operazione economica (in cui la società di progetto isola il progetto e consente di schermarlo dai rischi operativi), sono state comunque riservate alla finanza di progetto norme specifiche in tema di aggiudicazione ed esecuzione del contratto (la finanza di progetto è così diventata un capitolo "interno" alla disciplina della concessione)*". Per un approfondimento sull'istituto del *project financing*, si veda R. CORI, *La Finanza di progetto nel nuovo Codice dei Contratti pubblici: verso un'ulteriore liberalizzazione dell'istituto*, in *Paper Studio legale Piselli e partners*, 4 luglio 2023.

La questione che riguarda la società Ativa S.p.a., concessionaria di alcuni tratti dell'autostrada Torino-Ivrea, ha origine proprio dalla proposta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) di due programmi di finanza di progetto per continuare la gestione di tratte autostradali, nonché per l'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza del nodo idraulico di Ivrea, di miglioramento sismico e di adeguamento normativo dell'infrastruttura. Respinte le proposte, la concessionaria impugnava entrambi i provvedimenti di diniego, lamentando la violazione del principio di libertà di organizzazione delle procedure delle amministrazioni concedenti, previsto all'art. 2, par. 1, comma 1, Dir. 2014/23/UE, secondo il quale le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi, al fine di garantire un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici<sup>51</sup>; diversamente, il MIT faceva leva sull'applicazione del divieto dell'istituto del *project financing* di cui all'art. 178, comma 8-*bis*, d.lgs. 50/2016 per garantire una maggiore apertura concorrenziale, evitando il consolidamento delle posizioni dei precedenti gestori<sup>52</sup>. In sede di appello, la V sezione del Consiglio di Stato rimetteva alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>53</sup> la questione sul se il diritto eurounitario e, nello specifico, i principi sulla libertà di scelta delle procedure di affidamento, nonché i principi di trasparenza e di libertà di trattamento, fissati dalla direttiva 23/2014/UE, ostano alla norma nazionale dell'art. 178, comma 8-*bis*, d.lgs. 50/2016, che, come già anticipato, vieta incondizionatamente alle amministrazioni di procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure di finanza di progetto<sup>54</sup>. La Corte di Giustizia, nel fornire risposta negativa alla domanda di rinvio pregiudiziale presentata<sup>55</sup>, sottolineava che gli Stati membri sono liberi di scegliere, nello svolgimento dei propri compiti di interesse generale, se avvalersi delle proprie risorse, ovvero di cooperare a tal fine con altre autorità, oppure di conferire tali compiti ad operatori economici privati. Dunque, secondo il giudice europeo, l'art. 178, comma 8-*bis*, d.lgs. 50/2016 non sembra violare i principi europei di libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, nonché gli altri principi che ne derivano, come la parità di trattamento, il divieto di discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza. All'opposto, la suddetta disposizione appare voluta dal legislatore nazionale proprio per garantire la massima apertura possibile

---

<sup>51</sup> Le censure sono state oggetto di due pronunce di rigetto della seconda sezione del T.A.R. Piemonte, 31 agosto 2018, nn. 977-978. Per un approfondimento, si veda U. REALFONZO, *Le concessioni nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giustizia amministrativa*, n. 4, 2016.

<sup>52</sup> V. PADOVANI, *Concessioni autostradali e project financing. Riflessioni alla luce di CGUE, Sez. IX, 26/11/2020, C-835/19*, in *insinitinere.it*, 6 maggio 2021.

<sup>53</sup> Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza 6 novembre 2019, n. 7587.

<sup>54</sup> Sulla vicenda si suggerisce L. CIONI, F. CIONI, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea conferma le norme proconcorrenziali in materia di concessioni autostradali*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2, 2021, p. 187 e ss.

<sup>55</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. VI, ordinanza 27 febbraio 2020, C-835-19.

alla concorrenza nel settore delle concessioni autostradali. Per tali ragioni, si è confermata la compatibilità della disciplina interna col diritto dell'Unione europea.

In virtù di tali argomentazioni, si può pacificamente affermare che, seppur la disciplina dell'istituto della finanza di progetto non porterebbe di per sé a configurare una proroga della concessione scaduta per il solo fatto che il progetto sia stato presentato dal concessionario uscente, la scelta del legislatore di impedire l'utilizzo dello stesso appare connessa solo all'esigenza di prevenire eventuali abusi dell'istituto, che prediligano la persona del concessionario uscente<sup>56</sup>. In tal senso, si era anche espressa l'Avvocatura dello Stato nel giudizio *a quo*, secondo cui «*la richiamata norma di divieto mirerebbe a un corretto obiettivo pro-concorrenziale: quello di evitare che, attraverso lo strumento della finanza di progetto, si proceda a ingiustificate proroghe de facto negli affidamenti delle concessioni*»<sup>57</sup>.

Alla luce di tale vicenda, dunque, ne dovrebbe derivare che la società Ativa S.p.a. non avendo ottenuto la finanza di progetto non sia più concessionaria della tratta autostradale Torino-Ivrea, in quanto la scadenza del contratto concessorio era prevista per il 2016. Tuttavia, il giudizio è ancora pendente e, pertanto, in attesa della pronuncia definitiva del Consiglio di Stato<sup>58</sup>, l'operatore economico, ai sensi della normativa vigente, continua a gestire la concessione, riuscendo così nell'intento di ottenere una c.d. proroga di fatto<sup>59</sup>.

In ogni caso, il legislatore delegato, incaricato della stesura del nuovo Codice dei contratti, ha scelto di non mantenere quanto previsto dall'articolo 178, comma 8-bis, d.lgs. 50/2016, che escludeva l'affidamento delle concessioni autostradali scadute o in scadenza tramite il meccanismo del *project financing*. Tale scelta sembrerebbe dettata dall'intento di favorire una maggiore libertà d'impresa,

---

<sup>56</sup> Infatti, l'articolo 178, comma 8-bis, del codice vieta il ricorso alla finanza di progetto solo per gli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza. Per un approfondimento, L. R. PERFETTI, *Codice dei contratti pubblici commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2017, p. 1448.

<sup>57</sup> Cfr. C. CONTESSA, *Concessioni autostradali e divieto di proroga*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2019, p. 2583.

<sup>58</sup> Le tratte oggetto della concessione di ATIVA S.p.a., unitamente alla tratta Torino-Alessandria-Piacenza dell'autostrada A21, sono state aggiudicate ad un raggruppamento temporaneo di imprese. Il RTI in questione era stato escluso dalla gara per l'affidamento delle tratte in data 19 dicembre 2019 e ha impugnato il provvedimento di esclusione di fronte al T.A.R. Lazio (Rg. 162/2020).

<sup>59</sup> In deroga al generale divieto di cui all'articolo 178, è stata introdotta, all'articolo 2, comma 1-bis del decreto-legge n. 121/2021, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 156/2021, la possibilità, a fini acceleratori, di realizzare nuove autostrade c.d. *greenfield* (si pensi all'articolo 13-bis, comma 2, decreto-legge n. 148/2017 - A22 Brennero – che prevede l'affidamento della concessione anche sulla base delle procedure di cui all'articolo 183 del decreto legislativo 50/2016). Tale istituto potrebbe rappresentare uno strumento utile all'auspicabile interazione tra pubblico e privato per lo sviluppo del settore, anche alla luce della nuova programmazione in tema di mobilità sostenibile e modelli di interconnessione indicati nel Pnrr. Queste riflessioni emergono dalla Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, d.m. 13/01/2022, pp. 36-37 «*Occorre, tuttavia, anche facendo tesoro delle esperienze passate, che il MIMS dedichi opportune risorse, scrupolo e attenzione nella definizione delle condizioni contrattuali al ricorso alle procedure di finanza di progetto di cui all'articolo 183 del codice dei contratti, con la possibilità di proposte spontanee da parte di operatori con riferimento anche ad opere non previste nella programmazione*».

irragionevolmente limitata dalla normativa precedente<sup>60</sup>. Ciononostante, in attuazione della *milestone* M1C2-11 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), l'articolo 3, comma 3, della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, l. 193/2024, ha reintrodotto il divieto per l'ente concedente di ricorrere alle procedure di affidamento *ex* articolo 193, d.lgs. 36/2023, per riaffidare concessioni autostradali scadute o prossime alla scadenza. Questa disposizione, di natura antielusiva, intende nuovamente scongiurare che i concessionari uscenti, quando agiscono come proponenti nel *project financing*, possano trovarsi in una posizione di vantaggio, grazie al diritto di prelazione previsto dall'articolo 193, commi 4 e 8, del Codice dei contratti pubblici.

Il caso di Ativa S.p.a., dunque, mette in evidenza le sfide legate all'equilibrio tra libertà d'impresa e apertura del mercato nel settore delle concessioni autostradali, ponendo in rilievo il delicato compito del legislatore nel prevenire abusi e pratiche elusive. L'adozione di norme stringenti, come il divieto di utilizzo del *project financing* per le concessioni scadute o in scadenza, risponde a una chiara esigenza di garantire una maggiore concorrenza e trasparenza nel mercato, evitando proroghe *de facto* che consolidino posizioni privilegiate e aggirando il divieto sancito dall'articolo 178, comma 5, del d.lgs. 36/2023. Inoltre, la posizione espressa dalla Corte di Giustizia Ue rafforza la legittimità di tali disposizioni, sottolineando come gli Stati membri possano adottare normative pro-concorrenziali che rispettino i principi fondamentali dell'ordinamento europeo. Al contempo, le successive modifiche normative, culminate con la reintroduzione di un divieto simile a quello previsto dall'art. 178, comma 8-bis, d.lgs. 50/2016, sebbene adattato alle esigenze del nuovo quadro normativo, dimostra la volontà del legislatore di prevenire fenomeni elusivi e di garantire condizioni di parità tra operatori economici.

Questa vicenda rappresenta, in definitiva, un banco di prova significativo per la capacità del sistema normativo e giudiziario di bilanciare esigenze economiche, principi di concorrenza e tutela dell'interesse pubblico.

#### **4.2. La proroga avvenuta senza pubblicazione di un bando di gara: caso dell'A12**

Sulla violazione del divieto di proroga, invece, una vicenda degna di nota è quella della concessione della tratta Livorno – Cecina (Rosignano) dell'autostrada A12 Livorno – Civitavecchia. Sul tema è intervenuta nuovamente la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale, diversamente dal caso precedente, si è pronunciata sulla illegittimità della proroga avvenuta senza pubblicazione di un bando di gara<sup>61</sup>.

I fatti risalgono al 1969, data in cui venne stipulato un contratto tra l'ANAS e la società Autostradale Toscana (SAT), avente ad oggetto la concessione per la costruzione e l'esercizio dell'autostrada che

<sup>60</sup> Sul punto si consiglia la lettura di G. BALOCCO, *Le concessioni autostradali: una questione aperta, problematiche da risolvere in un'ottica evolutiva*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2, 2023, p. 149 e ss.

<sup>61</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 18 settembre 2019, causa C-526/17.

collega Livorno a Civitavecchia per la lunghezza complessiva di 237 km. Secondo l'articolo 7 del contratto di concessione, lo stesso sarebbe dovuto durare trent'anni dall'apertura dell'esercizio dell'intera autostrada: per tale motivo, si prevedeva la scadenza approssimativamente intorno agli anni duemila.

Tuttavia, la costruzione della tratta autostradale non ha avuto vita facile: parte della rete dell'autostrada avrebbe dovuto attraversare aree con alto impatto naturalistico-ambientale, come il Parco Regionale della Maremma, portando così a un tormentato bilanciamento di interessi tra il rispetto dell'ambiente, da un lato, e l'esigenza di efficientare il sistema trasportistico, dall'altro. Solo nel 1993 sarà poi aperta la tratta Livorno-Cecina (Rosignano). Nel frattempo, nel 1987, le società ANAS e SAT stipulavano un atto aggiuntivo nel quale era prevista la proroga contrattuale per il periodo di trent'anni a «*decorrere dalla data di apertura al traffico dell'intera autostrada*»; mentre, nel 1999, dopo sei anni dall'apertura, veniva stipulato un altro contratto nel quale era prevista la proroga della concessione al 31 ottobre 2028.

La vicenda, però, ha destato l'attenzione della Commissione europea nel 2009, quando il concedente e il concessionario, avendo sottoscritto un nuovo schema di convenzione (definito convenzione unica), fissavano una nuova scadenza prevista per il 31 dicembre 2046. La Commissione, dunque, avviava una procedura di infrazione contro l'Italia, per la violazione degli artt. 2 e 58 della Direttiva 2004/18/CE e, in particolare, dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, in quanto era stata concessa una proroga del contratto di concessione di diciotto anni e, precisamente, fino al 2046, senza pubblicazione di un bando gara.

Sul punto è singolare il tentativo di difesa da parte dello Stato italiano: secondo quest'ultimo la convenzione del 2009 non si configurava come una nuova concessione, ma una modalità di adeguamento del contratto iniziale regolarmente stipulato. Nello specifico, le difese vertevano sulla possibilità, vagliata anche dalla Corte di Giustizia<sup>62</sup>, di poter modificare il sinallagma contrattuale per garantire l'equilibrio della prestazione dal punto di vista economico.

Esaminato il caso, la Corte di Giustizia accoglieva il ricorso della Commissione, condannando conseguentemente l'Italia<sup>63</sup>: in particolare, i giudici di Lussemburgo evidenziavano che una proroga di 18 anni costituisce una modifica essenziale del contratto di concessione e, pertanto, era necessario avviare una nuova procedura ad evidenza pubblica. Invero, l'aver apportato modifiche che comportino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle del contratto iniziale, senza alcuna pubblicazione preliminare del bando di gara, costituisce palese violazione del principio di parità di trattamento e dell'obbligo di trasparenza sanciti dalla Direttiva 2004/18/CE. Peraltro, la modifica del termine della concessione, portato al 31 dicembre 2046 in forza della convenzione unica del 2009 offriva un

---

<sup>62</sup> Si veda Corte di Giustizia dell'Unione europea, 14 luglio 2016, C-458/2014 e C-67/2015.

<sup>63</sup> Sull'intera vicenda, si suggerisce P. CARBONE, *La Corte di Giustizia UE si pronuncia in tema di proroga di concessioni autostradali*, in *Appalti pubblici*, 26 settembre 2019.

notevole lasso di tempo, perfino eccessivo, alla concessionaria per assicurarsi la sua remunerazione, unica eccezione in cui è ammessa la proroga.

In questo caso, dunque, si evince chiaramente che la richiesta di proroga in materia di concessione di lavori relativa alla costruzione e alla gestione di un'autostrada abbia minato il livello minimo di concorrenza ritenuto soddisfacente dal legislatore dell'Unione nel settore delle concessioni di lavori pubblici.

#### **4.3. Rinnovo della concessione autostradale ad Autostrade per l'Italia: nuovo tentativo di proroga?**

Di diversa natura è il caso della proroga richiesta da due concessionarie e approvata dalla Commissione europea perché ritenuta coerente con le norme in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici dell'Unione europea.

Si tratta di Autostrade per l'Italia (ASPI) e della Società Iniziative Autostradali e Servizi (SIAS), le quali, in data 27 aprile 2018, a seguito dell'accordo raggiunto il 5 luglio 2017 con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, hanno ottenuto una proroga di quattro anni dalla Commissione Europea<sup>64</sup>. In particolare, ad ASPI è stata concessa una proroga dal 2038 al 2042, per portare a termine la c.d. "Gronda di Genova"; alla SIAS, invece, concessionaria della tratta autostradale A4 Torino – Milano, è stata concessa una proroga fino al 2030 per finanziare gli investimenti necessari a terminare l'autostrada A33 Asti-Cuneo. In questo caso, la proroga è stata giustificata dalla necessità di garantire alle concessionarie entrate sufficienti per finanziare investimenti nel settore autostradale, al fine di evitare eccessivi aumenti dei pedaggi per gli utilizzatori delle autostrade e una sovra compensazione dei concessionari. In particolare, la valutazione della Commissione europea si fondava sui maggiori costi che i lavori richiedevano e sul tempo necessario per ammortizzarli, ritenendo la proroga in linea con le norme dell'Ue in materia di aiuti di Stato relativamente al settore dei servizi di interesse economico generale (SGEI).

Preso atto che la proroga assicurava una concorrenza effettiva sul mercato, la vicenda ha suscitato l'attenzione di alcune associazioni imprenditoriali e di utenti dei servizi bancari e finanziari solo dopo la stipula di un Accordo transattivo tra il Ministro delle infrastrutture e ASPI, in data 14 ottobre 2021 che prevedeva, a seguito del tragico evento del cedimento di una sezione del Viadotto Polcevera sull'Autostrada A10 (c.d. Ponte Morandi a Genova) del 14 agosto 2018, una modificazione soggettiva e oggettiva della concessione autostradale con l'obiettivo di definire la procedura di contestazione per grave

---

<sup>64</sup> La decisione della Commissione fa seguito all'accordo di principio raggiunto il 5 luglio 2017 fra la Commissaria Vestager e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Delrio. La decisione mirava a sbloccare circa 8,5 miliardi di € di investimenti nelle autostrade italiane. Cfr. Commissione europea, *Aiuti di Stato: la Commissione approva un piano d'investimento per le autostrade italiane*, Comunicato stampa, Bruxelles, 27 aprile 2018.

inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale da parte del concessionario<sup>65</sup>.

Evitando di addentrarsi dettagliatamente nella vicenda, l'Associazione Italiana Pressure Equipment (Aipe), l'Associazione dell'industria manifatturiera e dell'impresa privata dell'Abruzzo (Confimi Industria Abruzzo) e l'Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari (Adusbef) presentavano ricorso al Tar Lazio nel 2022 lamentando, tra le altre, l'illegittimità del procedimento che ha condotto alla modifica della Convenzione Unica del 2007, nonché censurando la violazione del principio di concorrenza e il divieto di proroga dell'affidamento, previsti rispettivamente all'art. 175 e 178, d.lgs. 50/2016 (ormai abrogato). In particolare, la controversia interessa la concessione della società Autostrade per l'Italia, e, nello specifico, le vicende che hanno portato alla Convenzione Unica per l'affidamento in concessione di una pluralità di tratte autostradali (dell'estensione di oltre 2800 km)<sup>66</sup>, sottoscritta nel 2007 tra Aspi e Anas s.p.a., all'Atto Aggiuntivo II alla Convenzione Unica 2007, sottoscritto tra il Ministero dei trasporti e Aspi, divenuto efficace con decreto n. 128 del 16 marzo 2018 dello stesso Ministero di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) e, infine, al decreto n. 37 del 22 febbraio 2022 del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims) di concerto con il Mef, con cui è stato approvato l'Accordo transattivo, sottoscritto il 14 ottobre 2021, tra il Mims e Aspi, per definire la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale da parte del concessionario, dopo l'evento del Ponte Morandi a Genova<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Tra le conseguenze finanziarie di questa vicenda vi è stata la cessione del pacchetto azionario di Autostrade per l'Italia posseduto da Atlantia, pari all'88,06%, alla Holding reti autostradali, di cui Cassa depositi e prestiti detiene il 51% attraverso Cdp Equity. Di conseguenza il maggior gestore italiano, che opera sul 48,5% della rete coprendo 2.855 km, è tornato in mani pubbliche, almeno fino alla scadenza della concessione fissata per il 2042, dopo la proroga di quattro anni decisa nell'aprile 2018.

<sup>66</sup> Approvata dell'art. 8-*duodecies* del Decreto-legge 59 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge 101 del 2008.

<sup>67</sup> In particolare, le ricorrenti hanno impugnato e chiesto l'annullamento della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) del 22 dicembre 2021, avente oggetto "Autostrade per l'Italia S.p.a. - Parere sul terzo atto aggiuntivo alla convenzione unica del 12 ottobre 2007 e sul Piano economico finanziario, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n. 201 del 2011. (Delibera n. 75/2021)"; del decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il MEF n. 37 del 22 febbraio 2022, con cui è stato approvato l'Accordo transattivo, sottoscritto il 14 ottobre 2021, tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e la società Autostrade per l'Italia S.p.A., al fine di definire la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale da parte del concessionario ASPI, avviata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota n. 17664 del 16 agosto 2018; della deliberazione della Corte dei Conti - Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato depositata il 29 marzo 2022; del parere favorevole dell'Avvocatura Generale dello Stato, trasmesso con nota 24 settembre 2021, relativo allo schema di accordo sopra indicato; dell'Accordo transattivo del 14 ottobre 2021, sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) e la società ASPI S.p.A., con cui è stata definita la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale, intrapresa nei confronti dello stesso concessionario; della nota del 5 novembre 2021, n. 19135, con cui la società ASPI ha trasmesso al MIMS la proposta di piano economico-finanziario (PEF) aggiornata; del parere 22 dicembre 2021, n. 3, del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), sullo schema di terzo Atto aggiuntivo alla Convenzione Unica e il relativo PEF; del parere del 14 ottobre 2020, n. 8 e della nota del 16 dicembre 2021 dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART); dei verbali delle sedute del 14 e 15 luglio 2020 del

Per le ricorrenti, dunque, da un lato, le Amministrazioni intimate hanno *«elusivamente ed illegittimamente perpetuato il sistema di aggiudicazione a procedura negoziata (all'epoca denominata trattativa privata) che, dopo l'entrata in vigore della normativa europea non è più consentito, tantomeno per l'affidamento di una concessione delle dimensioni di quella per cui è causa»*; dall'altro, l'illecito-inadempimento, derivato dal tragico episodio del ponte Morandi, giustificerebbe *«ampiamente il venir meno del requisito di prosecuzione del concessionario nel rapporto con la concedente»* e, pertanto, sul presupposto della gravità delle responsabilità che hanno investito la società concessionaria, hanno ribadito che sarebbero ravvisabili le condizioni per disporre la risoluzione del rapporto piuttosto che la sua prosecuzione<sup>68</sup>.

Al riguardo, il TAR Lazio dovendosi pronunciare sulla compatibilità di alcune disposizioni normative con il principio di concorrenza ha posto alcuni quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia circa la sussistenza di un obbligo o meno, discendente dalla normativa unionale, di esperimento di una procedura di gara in conseguenza della modifica della convenzione originaria e del riassetto societario di Autostrade per l'Italia, nonché dell'obbligo di effettiva verifica di affidabilità del concessionario già ritenuto "inaffidabile" per la ricostruzione del ponte Morandi di Genova<sup>69</sup>.

In particolare, i quesiti interpretativi sono: 1) se sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'Amministrazione concedente possa istruire un procedimento di modificazione soggettiva e oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare ed esprimersi sull'obbligo di indire una procedura di evidenza pubblica; 2) se sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'Amministrazione concedente possa istruire un procedimento di modificazione soggettiva ed oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare l'affidabilità di un concessionario che si sia reso autore di un grave inadempimento; 3) se, in caso di rilevata violazione del principio di evidenza pubblica e/o di rilevata inaffidabilità del titolare di una concessione autostradale, la normativa comunitaria imponga l'obbligo della risoluzione del rapporto<sup>70</sup>.

---

Consiglio dei Ministri. Le ricorrenti hanno, inoltre, chiesto la declaratoria di nullità e/o l'annullamento di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

<sup>68</sup> È bene ricordare che tra le conseguenze finanziarie di questa vicenda emerge la cessione del pacchetto azionario di Autostrade per l'Italia posseduto da Atlantia (società privata controllata dalla famiglia Benetton), pari all'88,06%, alla Holding reti autostradali, di cui la Cassa depositi e prestiti (società a controllo pubblico, partecipata all'82,77% dal ministero dell'Economia, gestisce il patrimonio dei risparmi postali) detiene il 51% attraverso Cdp Equity. Di conseguenza il maggior gestore italiano, opera sul 48,5% della rete coprendo 2.855 km, è tornato in mani pubbliche. Almeno fino alla scadenza della concessione, fissata per il 2042, dopo la proroga di quattro anni, decisa nell'aprile 2018, rispetto alla scadenza originale del 2038.

<sup>69</sup> Tar Lazio, sez. IV, 19 ottobre 2022, n. 13434.

<sup>70</sup> In particolare, sono rimesse alla Corte europea le questioni pregiudiziali di interpretazione dell'art. 43 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge 214 del 2011 in rapporto alla disciplina prevista dagli artt. 38, 43 e 44 della direttiva 2014/23.

Ancora una volta, dunque, si è palesata la necessità di rimettere la decisione alla Corte di giustizia Ue in virtù del principio dell'evidenza pubblica al fine di garantire la concorrenza in seno al mercato interno ai sensi della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, in tema di aggiudicazione dei contratti di concessione. Invero, la decisione di prorogare ancora una volta le concessioni nel 2018 e di stipulare un accordo transattivo tra il Mims e Aspi, dopo l'evento di Genova<sup>71</sup>, invece di risolvere il contratto di concessione, pone in luce l'ulteriore ritardo del nostro Paese ad assicurare un'effettiva concorrenza nel settore autostradale, dove la maggior parte delle concessioni sono state assegnate senza effettuare gare d'appalto.

Il 7 novembre 2024, la Corte di Giustizia UE si è pronunciata sulla causa C-683/22 fornendo importanti chiarimenti interpretativi<sup>72</sup>. Sul primo quesito, la Corte ha dichiarato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 38 e 43 della Direttiva 2014/23/UE, un grave inadempimento contrattuale da parte del concessionario non può giustificare una modifica della concessione in corso di validità senza una procedura competitiva. La valutazione sull'effettiva esistenza di un inadempimento e sull'entità delle modifiche alla concessione deve essere effettuata dal Giudice nazionale (in questo caso dal TAR Lazio), con l'obiettivo di determinare se le modifiche configurino un obbligo di gara pubblica ai sensi della Direttiva. Sul secondo e terzo quesito, invece, la Corte ha stabilito che l'articolo 43 della Direttiva, in linea con il principio generale di buona amministrazione, non esclude la possibilità di apportare modifiche

---

<sup>71</sup> In particolare, le ricorrenti hanno impugnato e chiesto l'annullamento della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) del 22 dicembre 2021, avente oggetto "Autostrade per l'Italia S.p.a. - Parere sul terzo atto aggiuntivo alla convenzione unica del 12 ottobre 2007 e sul Piano economico finanziario, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n. 201 del 2011. (Delibera n. 75/2021)"; del decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il MEF n. 37 del 22 febbraio 2022, con cui è stato approvato l'Accordo transattivo, sottoscritto il 14 ottobre 2021, tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e la società Autostrade per l'Italia S.p.A., al fine di definire la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale da parte del concessionario ASPI, avviata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota n. 17664 del 16 agosto 2018; della deliberazione della Corte dei Conti - Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato depositata il 29 marzo 2022; del parere favorevole dell'Avvocatura Generale dello Stato, trasmesso con nota 24 settembre 2021, relativo allo schema di accordo sopra indicato; dell'Accordo transattivo del 14 ottobre 2021, sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) e la società ASPI S.p.A., con cui è stata definita la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale, intrapresa nei confronti dello stesso concessionario; della nota del 5 novembre 2021, n. 19135, con cui la società ASPI ha trasmesso al MIMS la proposta di piano economico-finanziario (PEF) aggiornata; del parere 22 dicembre 2021, n. 3, del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), sullo schema di terzo Atto aggiuntivo alla Convenzione Unica e il relativo PEF; del parere del 14 ottobre 2020, n. 8 e della nota del 16 dicembre 2021 dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART); dei verbali delle sedute del 14 e 15 luglio 2020 del Consiglio dei Ministri. Le ricorrenti hanno, inoltre, chiesto la declaratoria di nullità e/o l'annullamento di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

<sup>72</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. V, sentenza 7 novembre 2024, causa C-683/22, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal TAR Lazio, con sentenza non definitiva 19 ottobre 2022, n. 13434, resa nel giudizio R.G. n. 6020/2022, tra Adusbef e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed altri, per l'annullamento dell'Accordo transattivo intervenuto tra il predetto Ministero e la Società ASPI in relazione alle modifiche alla concessione di gestione della rete autostradale italiana affidata a tale concessionario.

soggettive e oggettive a una concessione in corso senza procedura di gara, purché tali modifiche non rientrino nelle ipotesi di modifiche sostanziali definite dal paragrafo 5 dell'articolo 43. Tuttavia, l'Amministrazione concedente è obbligata a fornire una motivazione chiara e dettagliata delle ragioni che giustificano la scelta di non indire una nuova procedura competitiva. Spetta, dunque, al TAR Lazio verificare la correttezza e la sufficienza delle motivazioni fornite in relazione all'Accordo Transattivo stipulato con ASPI e al successivo Atto Aggiuntivo.

La sentenza della CGUE sottolinea l'importanza di garantire il rispetto delle regole comunitarie, in particolare per quanto riguarda la promozione della concorrenza e la trasparenza nell'aggiudicazione delle concessioni. Sebbene sia consentito modificare la composizione azionaria di una società concessionaria, resta fondamentale la verifica rigorosa dell'affidabilità del concessionario. Nel caso di ASPI, questa verifica è risultata carente, come confermato dalla sentenza definitiva del TAR Lazio n. 13434/2022.

## 5. Riflessioni conclusive

L'istituto della proroga rappresenta un aspetto particolarmente critico e patologico nel sistema delle concessioni autostradali. Infatti, nonostante i passi compiuti fino ad oggi, per quanto apprezzabili rispetto al totale immobilismo degli anni passati, il settore autostradale è ancora in parte sottratto al confronto concorrenziale.

Dalle vicende esaminate nel presente lavoro, dunque, risulta chiaro che la costruzione e la gestione delle tratte autostradali non ha ancora raggiunto i livelli di qualità e di libera concorrenza richiesti dall'Unione europea e che caratterizzano gli Stati membri più virtuosi<sup>73</sup>: fino a quando saremo in presenza di concessioni affidate senza procedure ad evidenza pubblica, per durate particolarmente lunghe e di ampiezza tale da congestionare interi settori, la rete autostradale rischierà di risultare sempre sottratta al meccanismo della concorrenza, a scapito sia di operatori economici in grado di competere efficacemente sul mercato, sia della qualità del servizio reso alla collettività<sup>74</sup>.

In effetti, il ricorso alle gare pubbliche, che permette di aggiudicare il diritto temporaneo di servire il mercato (concorrenza per il mercato), sembrerebbe rappresentare il metodo più idoneo per creare meccanismi concorrenziali artificiali in settori con le caratteristiche di monopolio naturale, come quello

---

<sup>73</sup> Per uno sguardo alle principali esperienze europee, si veda Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, *Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia*, d.m. 13/01/2022.

<sup>74</sup> Inoltre, di fatto la rete autostradale si inserisce in una forma di mercato di oligopolio perché prevalentemente gestita da grossi gruppi societari. Pertanto, si potrebbe osservare che non è solo un problema legato alla mancata volontà di applicare la concorrenza, ma occorrerebbe interrogarsi anche sul se il quadro giuridico italiano su cui si innestano le direttive europee del 2014 è idoneo a garantire le finalità pro-concorrenziali e se scegliere di legiferare mediante leggi-provvedimento è compatibile con gli oneri di proceduralizzazione imposti dal diritto UE.

della costruzione e gestione delle tratte autostradali<sup>75</sup>. Al riguardo, di particolare importanza è il richiamo ai principi europei: secondo la direttiva 2014/23/UE, per avere un sistema delle concessioni uniforme, occorre eliminare le differenze tra le discipline nazionali che possano produrre distorsioni nel mercato interno e, pertanto, nel rinnovo delle concessioni scadute o nell'attribuzione di nuove, si devono osservare modalità che garantiscano la concorrenza mediante procedure competitive, favorendo la qualità delle prestazioni e i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza<sup>76</sup>.

In tale contesto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta uno strumento cruciale per promuovere un cambiamento sistematico. Il Pnrr prevede sia l'adozione di una legge annuale sul mercato e la concorrenza che la riforma del Codice dei contratti pubblici.

Con riguardo alla legge sulla concorrenza, la Missione 1, “*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*”, Componente 02, “*Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*”, è appunto dedicata alla legge sulla concorrenza cui è stata assegnata cadenza annuale<sup>77</sup>, proprio al fine di attuare la misura concernente l'obbligatorietà dello svolgimento di gare per i contratti anche di concessione autostradale<sup>78</sup>.

Un passo significativo in questa direzione è stato compiuto con l'entrata in vigore della legge 16 dicembre 2024, n. 193. Tale provvedimento ha introdotto un importante riordino del settore delle concessioni autostradali, stabilendo (ancora una volta), per i contratti di concessione in scadenza o scaduti, la regola del ricorso alla procedura di affidamento, il divieto di proroga e la fissazione di una durata massima degli stessi pari a 15 anni. L'intervento è stato reso necessario proprio alla luce delle vicende elusive che si sono verificate nel corso degli anni e che ha portato il legislatore a intervenire con una norma speciale di settore, rispetto al Libro IV, Parte II, del d.lgs. n. 36/2023. Tuttavia, essendo trascorso poco tempo dalla sua applicazione, non è ancora possibile valutare pienamente le ricadute concrete né le modalità operative di attuazione della riforma. L'auspicio, però, è che possa rappresentare un intervento definitivo, capace di portare ordine e chiarezza in un ambito finora caratterizzato da significative criticità.

---

<sup>75</sup> Cfr. ANDREA PEZZOLI, *Gare e servizi pubblici: quali problemi per la concorrenza?*, in C. DE VINCENTI, A. VIGNERI (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 267.

<sup>76</sup> Corte dei conti, *Le concessioni autostradali. Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>77</sup> Requisito fondamentale per rivedere lo stato della legislazione e verificare se permangano vincoli normativi che ostacolano ingiustificatamente la competitività e l'innovazione, come osservato in Italiadomani, *Piano nazionale di ripresa e resilienza, La legge annuale per il mercato e la concorrenza*, sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri, [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it).

<sup>78</sup> Si veda Italiadomani, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Sezione II, 5 ottobre 2022, 396, la M1C2 – Riforma 2: Leggi annuali sulla concorrenza.

Con riguardo, invece, al nuovo Codice degli appalti, appaiono significative le novità inerenti alle concessioni. La riforma, infatti, ha previsto sistema più snello e celere per le procedure di affidamento e una norma *ad hoc* sulla durata delle concessioni e sul divieto di proroga<sup>79</sup>.

Ciononostante, permangono alcune perplessità.

Ad esempio, l'articolo 178, comma 5, prevede alla scadenza del contratto il trasferimento della gestione delle concessioni autostradali al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>80</sup>. Questa scelta, pur mirando a promuovere la concorrenza, potrebbe però determinare alcune frizioni rispetto agli interessi pubblici coinvolti: da un lato, la norma non specifica chiaramente il modello di gestione che il Mit dovrebbe adottare, lasciando spazio a interpretazioni vaghe e potenzialmente arbitrarie; dall'altro, l'affidamento temporaneo al Ministero non consente di sfruttare le competenze dei concessionari uscenti, con il conseguente rischio di rallentare anche la stessa procedura di affidamento<sup>81</sup>. Peraltro, tale previsione parrebbe in contrasto con le clausole di molte delle concessioni vigenti, le quali prevedono la facoltà del concessionario di gestire la tratta autostradale fino al pagamento del valore di subentro da parte del soggetto aggiudicatario.

Ancora, ulteriori dubbi sono posti dall'articolo 186, comma 7, il quale recita 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”*. Al di là delle considerazioni legate al fatto che la stragrande maggioranza delle concessioni autostradali *“interessano una o più regioni?”*, la possibilità del Mit di affidare a società *in house* di altre pubbliche amministrazioni, *“anche appositamente costituite”*, permetterebbe al Ministero l'esercizio di una vasta discrezionalità, che potrebbe decidere di sottrarre la gestione della concessione al concessionario, trasferendola ad un altro soggetto pubblico senza dover pubblicare alcun bando e violando così il principio della concorrenza, sia a livello europeo che nazionale<sup>82</sup>. Infatti, la disposizione violerebbe l'articolo 31 della Direttiva 2014/23/UE, che stabilisce che le amministrazioni che intendono assegnare un contratto di concessione rendono nota tale intenzione per mezzo di un bando di concessione, consentendo deroghe solo in casi particolari in cui non sia

---

<sup>79</sup> Per una visione generale, si suggerisce L. CARBONE, *La scommessa del “Codice dei contratti pubblici” e il suo futuro*, Relazione introduttiva al Convegno dell'Istituto Jemolo, “Il nuovo codice degli appalti – La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?”, in Avvocatura dello Stato, 27 gennaio 2023.

<sup>80</sup> L'art. 178, comma 5, d.lgs. 36/2023, recita che *«la durata dei contratti di concessione non è prorogabile, salvo per la revisione di cui all'art. 192, comma 1. I contratti aggiudicati senza gara di cui all'art. 186, comma 2, non sono in nessun caso prorogabili. Al termine della concessione, per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di selezione del concessionario, la gestione delle tratte autostradali è affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, in relazione alla specificità della tratta autostradale, per garantire adeguati standard di sicurezza e viabilità, valuta il modello più idoneo della gestione transitoria anche in relazione alle condizioni economiche»*.

<sup>81</sup> Si pensi anche alle competenze tecniche dei concessionari che si occupano per anni delle concessioni autostradali, maturando un'esperienza pratica notevole nella gestione delle concessioni stesse. Cfr. G. BALOCCO, *ult. cit.*, 156.

<sup>82</sup> Sugli affidamenti alle società *in house* si suggerisce la lettura di B. G. MATTARELLA, *Ambiguità e vicende degli affidamenti in house*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2023.

possibile un confronto concorrenziale<sup>83</sup>. A livello nazionale, invece, anche l'articolo 182 del nuovo Codice subordina l'assegnazione di concessioni alla pubblicazione di un bando, permettendo eccezioni solo in circostanze ben definite<sup>84</sup>. Probabilmente, la previsione si inserisce nel nuovo contesto che da recente segna il ritorno alla gestione statale delle autostrade. Si pensi all'articolo 2 del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 che ha autorizzato la costituzione di una nuova società per azioni "Autostrade dello Stato", interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze e sottoposta al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di gestire le reti autostradali che fanno capo allo Stato e che sono sottoposte a pedaggio<sup>85</sup>.

Alla luce di tali premesse, dunque, appare chiaro che il rilascio di proroghe in favore dei concessionari uscenti rinvia il confronto competitivo per il mercato, impedendo in tal modo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica. Invero, come sottolineato anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è nell'interesse del mercato effettuare un attento bilanciamento tra i benefici di breve periodo e i possibili costi che si potrebbero manifestare in un orizzonte temporale più ampio<sup>86</sup>. Quindi, per il principio di proporzionalità, la concorrenza deve essere conciliata con l'equilibrio economico: i termini di durata della concessione non devono restringere la libera concorrenza più del necessario per ammortizzare gli investimenti e

---

<sup>83</sup> Articolo 31, par. 4 e 5, della Direttiva 2014/23/UE recita: "4. In deroga al paragrafo 1, alle amministrazioni aggiudicatrici o agli enti aggiudicatori non è richiesto di pubblicare un bando di concessione quando i lavori o i servizi possono essere forniti soltanto da un determinato operatore economico per una delle seguenti ragioni: a) l'oggetto della concessione è la creazione o l'acquisizione di un'opera d'arte o di una rappresentazione artistica unica; b) assenza di concorrenza per motivi tecnici; c) esistenza di un diritto esclusivo; d) tutela dei diritti di proprietà intellettuale e di diritti esclusivi diversi da quelli definiti all'articolo 5, punto 10. Le eccezioni di cui al primo comma, lettere b), c) e d), si applicano unicamente qualora non esistano alternative o sostituti ragionevoli e l'assenza di concorrenza non sia il risultato di una limitazione artificiosa dei parametri per l'aggiudicazione della concessione. 5. In deroga al paragrafo 1, all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore non è richiesto di pubblicare un nuovo bando di concessione qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata o non sia stata depositata alcuna candidatura o alcuna candidatura appropriata in risposta a una precedente procedura di concessione, purché le condizioni iniziali del contratto di concessione non siano sostanzialmente modificate e purché una relazione sia trasmessa alla Commissione, su richiesta di quest'ultima".

<sup>84</sup> Sul punto, si veda G. BALOCCO, *ult. op. cit.*, p. 153. L'Autore, inoltre, evidenzia che la formulazione dell'art. 186 del nuovo Codice dei contratti pubblica risulta "palesamente incompatibile con la disciplina in materia di affidamento in house, sia a livello comunitario che nazionale, data l'ampia ed indeterminata libertà di affidamento concessa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti". In particolare, secondo la disposizione citata, il Ministero potrebbe delegare la gestione della concessione a un soggetto non direttamente controllato dallo stesso Ministero (ad esempio, "in house di altre amministrazioni pubbliche"), su cui non potrebbe esercitare un controllo diretto analogo e che potrebbe essere soggetto al controllo di un comitato esecutivo appositamente costituito. Tali possibilità e differenze rispetto alla disciplina generale sollevano forti dubbi sulla compatibilità con la normativa sull'affidamento in house. Inoltre, a differenza del decreto legislativo n. 50/2016, il nuovo codice non specifica esplicitamente i requisiti e i limiti per il ricorso all'affidamento in house, limitandosi a fare riferimento direttamente alle disposizioni comunitarie pertinenti (articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE in materia di concessioni e articolo 12 della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti). Cfr. G. BALOCCO, *La disciplina delle concessioni affidate senza gara*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2023, p. 1973.

<sup>85</sup> L'atto costitutivo e lo statuto sociale sono definiti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 11 aprile 2024, n. 1391.

<sup>86</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023*, AS1893, Roma, 22 giugno 2023.



remunerare i capitali investiti e devono essere connessi al valore della concessione e all'equilibrio del relativo piano economico-finanziario.

L'auspicio, dunque, è quello di porre fine alla proroga automatica e quella c.d. di fatto delle concessioni autostradali, cogliendo l'occasione del nuovo Codice dei contratti pubblici e della legge annuale sulla concorrenza, il cui obiettivo è quello di delineare un contesto per una più concreta attuazione dei principi della concorrenza e dell'efficienza gestionale. Peraltro, tale obiettivo, pur ambizioso, non dovrebbe apparire come una chimera posto che la maggior parte delle concessioni autostradali attuali ha ancora scadenze ben lontane<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Basti pensare all'Autostrada Tirrenica, che ha una scadenza prevista per il 2046, all'Autostrada dei Fiori S.p.A., che gestirà i tronchi A6 Torino-Savona fino al 2038, o, ancora, all'Autovia Padana e al traforo del Monte Bianco (Sitmb), con scadenze fissate, rispettivamente, al 2042 e al 2050.