

## **Le concessioni autostradali in Piemonte. La vicenda di ATIVA S.p.A. segna la fine di un modello?**

LORENZO CIONI<sup>[1]</sup>

**(ABSTRACT)**

**IL PRESENTE LAVORO HA L'OBIETTIVO DI INDIVIDUARE I TRATTI DISTINTIVI DEL "MODELLO PIEMONTESE" DI GESTIONE DELLE AUTOSTRADE. UNA DELLE CARATTERISTICHE FONDAMENTALI DI QUESTO MODELLO CONSISTE NEL FATTO CHE LA SOCIETÀ CONCESSIONARIA SIA PARTECIPATA DA ENTI PUBBLICI E DA SOGGETTI PRIVATI. ALL'INTERNO DEL PANORAMA PIEMONTESE MERITANO SPECIFICA ATTENZIONE LE VICENDE DI ATIVA S.P.A., IN PRIMO LUOGO, PERCHÉ IL 18% DELLE AZIONI DELLA CONCESSIONARIA SONO POSSEDUTE DALLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO E, IN SECONDO LUOGO, POICHÉ LE TRATTE GESTITE DA QUESTO CONCESSIONARIO SONO ATTUALMENTE OGGETTO DI UNA PROCEDURA DI AGGIUDICAZIONE. IL SISTEMA AUTOSTRADALE ITALIANO È STATO TRADIZIONALMENTE CARATTERIZZATO DA UNA RADICATA RENITENZA ALL'AFFIDAMENTO CONCORRENZIALE DELLE CONCESSIONI, MA, A CAUSA DELLE INNOVAZIONI INTRODOTTE DAL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 50/2016), QUESTA LINEA DI TENDENZA SEMBRA ESSERSI ESAURITA. NONOSTANTE I TENTATIVI DI APERTURA ALLA CONCORRENZA PER IL MERCATO NEL SETTORE AUTOSTRADALE SIANO APPREZZABILI, AL FINE DI TUTELARE GLI INTERESSI DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO, NEL CASO CONCRETO, IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI AVREBBE POTUTO OPTARE PER LA GESTIONE IN HOUSE DI ALCUNE DELLE TRATTE OGGETTO DELLA PROCEDURA DI AFFIDAMENTO. COME SI VEDRÀ, PER GARANTIRE UN PROCESSO DECISIONALE NON INFICIATO DALL'URGENZA, CAUSATA DALLA CIRCOSTANZA CHE LA CONCESSIONE È ORMAI SCADUTA DA QUASI UN LUSTRO (E DI CONSEGUENZA LA GESTIONE ORDINARIA CONTINUA AD ESSERE SVOLTA DA ATIVA S.P.A.), AVREBBE POTUTO (E POTRÀ ANCORA) ESSERE UTILE SERVIRSI DELL'ISTITUTO DELLA PROROGA DELLE CONCESSIONI, MA, PER ALCUNE RAGIONI CONTINGENTI, QUESTA SOLUZIONE NON È (ANCORA) STATA PRESA IN CONSIDERAZIONE DAL CONCEDENTE.**

**Sommario: 1. Lo stato dell'arte delle concessioni autostradali in Piemonte. - 2. Il fallimento del dialogo tra lo Stato e le autonomie locali. - 3. La proroga delle concessioni autostradali come efficace palliativo. - 4. Conclusioni.**

## **1. Lo stato dell'arte delle concessioni autostradali in Piemonte.**

La prima applicazione dell'istituto della concessione in campo autostradale risale agli anni Venti del XX secolo. Il rapporto concessorio in questa fase è caratterizzato dall'esistenza di un concessionario privato e di un concedente pubblico. Il concessionario si impegna a costruire l'infrastruttura e a gestirla una volta che sarà realizzata, ottenendo come corrispettivo il diritto di riscuotere i pedaggi pagati dagli utenti. Il concedente ottiene un vantaggio differente, poiché l'autostrada, che è un bene di rilevante utilità pubblica, viene costruita senza gravare sul bilancio pubblico, il quale, sin dall'unificazione, è endemicamente afflitto da grave disavanzo[2].

L'avvento della Seconda guerra mondiale causa una brusca interruzione dello sviluppo della rete stradale, ma, una volta completata la ricostruzione, le istituzioni non rinunciano ad implementare le infrastrutture autostradali. Per conseguire questo obiettivo a livello nazionale, viene emanata la l. 463/1955 (*c.d. legge Romita*)[3] e in Piemonte, per iniziativa della Provincia di Torino, viene costituita ATIVA S.p.A. (Autostrada Torino Ivrea Valle d'Aosta), una società per azioni a cui viene affidato il compito di costruire e gestire alcune arterie autostradali[4].

La legge Romita contiene una disposizione molto significativa; infatti, l'art. 3 chiarisce che nell'affidamento delle concessioni: “[...] sono, a parità di condizioni, preferiti gli enti di diritto pubblico od i loro consorzi o le società da essi costituite o nelle quali essi abbiano la maggioranza azionaria”. In altri termini il legislatore tenta di escludere il contraente privato dal settore delle concessioni autostradali. Ciò avviene essenzialmente per due ragioni: la reminiscenza dell'inefficienza della gestione privata di epoca fascista[5] e la volontà di evitare che l'estensione della rete autostradale subisca rallentamenti[6][6]. L'autonomia di gestione delle società concessionarie in questa fase viene fortemente limitata in favore dello Stato, tanto è vero che alcuni esponenti della dottrina hanno sostenuto che il loro ruolo si fosse di fatto ridotto a quello di enti collettori-esattori[7].

Con le privatizzazioni degli anni Novanta, il sistema autostradale assume la conformazione attuale. Ciò avviene poiché lo Stato dismette i panni dell'imprenditore per vestire quelli del regolatore. Infatti, le pubbliche amministrazioni in questa fase cedono gran parte delle partecipazioni nel capitale delle società concessionarie. Sino a quel momento le concessionarie erano state gestite come enti pubblici, nonostante alcune fossero private e altre fossero controllate da enti locali[8]. In Piemonte, la privatizzazione di ATIVA S.p.A. porta alla dismissione completa della quota posseduta dal Comune di Torino e a una riduzione significativa della quota posseduta dall'allora Provincia[9].

Commentando le privatizzazioni di quegli anni, alcuni autori arrivano ad affermare che la

“mano adatta” per la gestione del monopolio autostradale sia la mano pubblica, se efficiente, ovvero anche quella di un soggetto privato, purché sorvegliato da un’autorità competente e capace di legare le tariffe agli investimenti remunerando il capitale proporzionalmente al rischio operativo[10].

La scelta di privatizzare, però, è stata attuata in un momento in cui lo Stato non aveva ancora le caratteristiche di un regolatore maturo, tanto è vero che l’autorità di settore non era ancora stata istituita. Conseguentemente, gli organi preposti non sono stati in grado di contenere e indirizzare ai fini collettivi l’azione dei concessionari privati che si sono affacciati nel settore autostradale[11]. Per tentare di ovviare a queste problematiche, la funzione di concedente, tradizionalmente esercitata dall’ANAS, viene ricondotta in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dall’art. 36 d.l. 98/2011, convertito nella l. 111/2011 e, nello stesso anno, l’art. 37 d.l. 201/2011, convertito nella l. 214/2011, istituisce l’Autorità di regolazione dei trasporti. Nel 2011 l’operatività dell’Autorità era circoscritta ai settori aereo, ferroviario e portuale, ma, nel 2012 le competenze vengono estese anche al settore autostradale[12].

Inoltre, non si può ignorare la nozione di concessione delineata nell’art. 3 comma 1 lett. *uu*) e *vv*) del d.lgs. 50/2016, in sede di recepimento della direttiva 2014/23/UE. Le concessioni vengono definite come contratti a titolo oneroso in virtù dei quali le stazioni appaltanti affidano l’esecuzione di lavori o di servizi a fronte di un corrispettivo costituito dal diritto di gestire le opere o i servizi, eventualmente accompagnato dal pagamento di un prezzo, con l’assunzione da parte del concessionario del rischio operativo legato alla gestione[13]. Quel che conta ai fini della definizione è l’assunzione della gestione e il trasferimento del relativo rischio, ossia la struttura della remunerazione del concessionario[14].

La rete autostradale italiana si estende per circa 7.400 km e, come è emerso di recente anche da un’indagine della Corte dei conti, la maggior parte della sua lunghezza risulta essere affidata a società concessionarie[15], perciò si può affermare che la concessione autostradale abbia mantenuto un fascino immutato sin dalla sua prima, risalente, applicazione. A questo deve essere aggiunto un elemento economico: la crisi della finanza pubblica ha reso i bilanci statali sempre meno capaci di rispondere alla necessità di potenziamento delle infrastrutture. Per questa ragione, in quasi tutti i Paesi del mondo l’idea di fare ricorso a capitali privati (di rischio e di investimento) viene considerata ineludibile per alimentare la crescita del settore[16].

Una volta chiarito che, in termini economici, le concessioni autostradali sono un meccanismo di esternalizzazione del rischio, è necessario comprendere se in Piemonte esista un modello di *outsourcing*, almeno parzialmente, diverso rispetto a quello diffuso nel contesto nazionale. Per rispondere a questo interrogativo è necessario analizzare quali siano le tratte autostradali attualmente in esercizio.

I concessionari che attualmente operano in Piemonte sono sei:

SITAF S.p.A. (Società Italiana per il Traforo Autostradale del Frejus) è controllata da ANAS S.p.A., gestisce una rete di estensione pari a 82,5 km comprensiva dell’A32 ed è titolare di una concessione che scadrà il 31 dicembre 2050;[17]

ASPI S.p.A. (Autostrade per l’Italia) è controllata da Atlantia S.p.A., gestisce una rete di estensione pari a 2857,5 km comprensiva dell’A26 e dell’A7 ed è titolare una concessione

che scadrà il 31 dicembre 2038;[\[18\]](#)

Autostrada Asti Cuneo S.p.A. è controllata da SALT S.p.A., gestisce una rete di estensione pari a 55,7 km comprensiva dell'A33 ed è titolare di una concessione che scadrà l'11 agosto 2035;[\[19\]](#)

Autostrada dei Fiori S.p.A. è controllata da SALT S.p.A., gestisce una rete di estensione pari a 244,2 km comprensiva dell'A6 ed è titolare di due concessioni, quella relativa all'autostrada Torino-Savona scadrà il 31 dicembre 2038;[\[20\]](#)

ATIVA S.p.A. (Autostrada Torino Ivrea Valle d'Aosta) è controllata da ASTM S.p.A.[\[21\]](#) e da Mattioda Pierino e Figli S.p.A., gestisce una rete di estensione pari a 155,8 km comprensiva dell'A5 ed è titolare di una concessione scaduta il 31 agosto 2016;[\[22\]](#)

SATAP S.p.A. (Società Autostrada Torino Alessandria Piacenza) è controllata da ASTM S.p.A., gestisce una rete di estensione pari a 291,9 km comprensiva dell'A21 e dell'A4 ed è titolare di due concessioni, la prima scaduta il 30 giugno 2017 e la seconda in scadenza il 31 dicembre 2026[\[23\]](#).

Tra questi concessionari ATIVA S.p.A. riveste una posizione peculiare perché, come accennato, l'ex Provincia di Torino, oggi Città Metropolitana, possiede una partecipazione azionaria pari al 18% del totale. Nel corso degli anni la quota pubblica ha generato un'entrata finanziaria certa da destinare alla manutenzione ordinaria della rete stradale e ha consentito alla ex Provincia di dialogare efficacemente con i *partner* privati al fine di realizzare le infrastrutture necessarie per il territorio[\[24\]](#). Allo stato, si può affermare senza timore di smentita che la gestione ibrida pubblico-privata della concessione abbia prodotto risultati notevoli, tanto è vero che il bilancio di esercizio in data 31 dicembre 2017 attestava l'esistenza di un utile di esercizio pari a 40,1 milioni di euro, un dato in miglioramento di 20,3 milioni di euro rispetto all'anno precedente[\[25\]](#).

Traendo una prima generalissima conclusione, non si può escludere che un ente pubblico diverso dal concedente possa farsi carico dell'oggetto del contratto, assumendo la posizione di concessionario. Questa soluzione ha indubbiamente alcuni aspetti negativi, poiché l'ente pubblico ha una capacità finanziaria ridotta rispetto ai privati, ma è innegabile che esistano anche aspetti positivi, infatti, nel caso in cui l'ente pubblico sia espressione di una comunità locale l'amministrazione non potrà perseguire unicamente il fine di lucro, ma sarà tenuta a tutelare gli interessi della comunità rappresentata.

## **2. Il fallimento del dialogo tra lo Stato e le autonomie locali.**

Dopo aver chiarito la rilevanza degli interessi economici sottesi alla gestione autostradale, non stupisce che le istituzioni piemontesi abbiano tentato di dialogare con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al fine di individuare una soluzione in grado di garantire alla Città Metropolitana di Torino un flusso di denaro in grado di sostituire quello derivante dalla concessione affidata ad ATIVA S.p.A. Ciononostante, il concedente, senza coinvolgere alcun ente territoriale nel processo decisionale, ha avviato il procedimento per l'affidamento congiunto della tratta A21 Torino-Piacenza e delle tratte gestite da ATIVA S.p.A.[\[26\]](#).

Questa deliberazione penalizza fortemente la Città Metropolitana di Torino, poiché determina l'impossibilità per la stessa di ricoprire la posizione di concessionario, a causa delle limitazioni contenute nella normativa in materia di società a partecipazione pubblica (in particolare nell'art. 4 d.lgs. 175/2016)[27].

Per ovviare alle problematiche poste da questa situazione, la Conferenza Metropolitana, approvando l'o.d.g. n. 31241/2017[28], ha incaricato la Sindaca Metropolitana di tentare di collaborare con il Ministero al fine di mantenere autonoma la concessione per la gestione del sistema tangenziale di Torino. In alternativa a questa soluzione, la Sindaca avrebbe potuto richiedere al concedente un affidamento diretto o tramite società *in house* del sistema tangenziale alla Città Metropolitana, prospettando, nella peggiore delle ipotesi, un accorpamento con un asse autostradale insistente esclusivamente sul territorio metropolitano (A32 Torino-Bardonecchia).

Tralasciando l'ultima ipotesi, che a livello giuridico sarebbe possibile solamente sottoscrivendo un atto aggiuntivo alla convenzione attualmente in corso di validità e molto difficilmente sarebbe qualificabile come una modifica non essenziale del contratto[29], è necessario ricordare che ad alcuni anni di distanza dall'approvazione dell'o.d.g. in questione, precisamente il 31 luglio 2019, la Regione Piemonte e la Città Metropolitana di Torino avevano deciso di istituire un tavolo di coordinamento al fine di elaborare alcune proposte da sottoporre al Governo sul rinnovo delle concessioni autostradali[30].

Il tentativo di cooperazione risultava essere alquanto tardivo, poiché il 24 settembre 2019 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pubblicava il bando di gara per l'affidamento in concessione delle seguenti tratte autostradali: A21 Torino-Alessandria-Piacenza, A5 Torino-Ivrea-Quincinetto, Bretella di collegamento A4/A5 Ivrea-Santhià e Sistema Autostradale Tangenziale Torinese (SATT)[31].

Sulla decisione di non procedere ad un affidamento diretto alla Città Metropolitana possono aver influito il mutamento della compagine di Governo (da Conte I a Conte II) e la contestuale variazione del colore politico del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti[32], anche se, tradizionalmente, le pressioni per un affidamento concorrenziale delle concessioni provengono sia dalle istituzioni nazionali sia da quelle europee[33]. Inoltre, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) in passato, ha chiarito che: *"costituiscono "ambiti ottimali di gestione" delle tratte autostradali [...] quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 km, e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 km"*[34]. L'affidamento congiunto delle tratte gestite da ATIVA S.p.A. e della tratta A21 Torino-Piacenza consente di ottenere un'estensione sufficiente per rientrare nel parametro dettato dall'autorità di settore.

### **3. La proroga delle concessioni autostradali come efficace palliativo.**

In Italia le concessioni autostradali sono state oggetto di estensioni temporali, anche particolarmente lunghe, nel corso della loro esecuzione. In termini giuridicamente corretti le concessioni sono state prorogate[35].

Come chiarito dalla Commissione europea[36], ogni estensione della durata del rapporto

concessorio è potenzialmente lesiva delle norme di diritto primario che vietano gli aiuti di stato. In conseguenza di ciò, nell'eventualità in cui la proroga si renda necessaria, le istituzioni nazionali hanno l'obbligo di richiedere alla Commissione il riconoscimento della legittimità dell'aiuto di Stato.

L'avversione nei confronti della proroga delle concessioni non è riconducibile solamente alle istituzioni europee. Infatti, questo istituto è oggetto di incessanti critiche da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Nell'ambito di una recente segnalazione in materia[37], l'AGCM ha, infatti, ricordato che: *"l'eccessiva ampiezza e durata e delle concessioni esistenti, dovuta anche al frequente ricorso a proroghe o rinnovi automatici, ha comportato un inevitabile ingessamento degli assetti di mercato esistenti, a vantaggio degli [...] attuali concessionari"*[38]. Questa è una sostanziale conferma di quanto l'Autorità afferma sin dal 1998[39], ossia che l'adozione di procedure ad evidenza pubblica favorirebbe il confronto delle prestazioni economiche dei singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi e stimolerebbe il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti[40].

Ciononostante, lo Stato italiano ha dimostrato una renitenza non trascurabile all'affidamento concorrenziale delle concessioni autostradali, innanzitutto poiché lo sviluppo della rete ha una forte rilevanza strategica, ma anche perché l'affidamento di questa tipologia di concessioni a società estere in passato è stato oggetto di pesanti critiche da parte dell'opinione pubblica[41].

Alla luce del quadro appena descritto non sorprende che la Repubblica Italiana sia stata dichiarata inadempiente dalla Corte di giustizia UE (CGUE) per aver prorogato la concessione della tratta Livorno-Cecina dell'autostrada A12 senza previa pubblicazione di un bando di gara[42]. Anche in questo caso la Commissione ha espresso un'opinione critica nei confronti della proroga, sostenendo che un prolungamento della durata della concessione pari a 18 anni equivalga di fatto all'affidamento di una nuova concessione[43].

La prassi dell'estensione dei rapporti concessori oltre la loro durata non è l'unica manifestazione dall'avversione statale nei confronti della concorrenza per il mercato autostradale[44]. Basti pensare che, nella medesima indagine di cui si è detto, la Corte dei conti, analizzando le vicende degli ultimi decenni, ha rilevato la pratica del *"ricorso a strumenti negli effetti del tutto simili alla proroga formale, quali l'eccessivo valore di subentro al termine delle concessioni, la proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento delle stesse, la revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari che consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza"*[45].

Volgendo nuovamente lo sguardo sulla situazione piemontese, si deve dare conto del fatto che ATIVA S.p.A. ha tentato in vari modi di ottenere un'estensione della durata della concessione prima che questa giungesse al termine, ma, consapevole delle opinioni critiche espresse con riguardo all'istituto della proroga, ha optato per soluzioni differenti. Infatti, come si può evincere dalla lettura dell'ord. n. 7587/2019 Cons. Stato[46], in data 25 settembre 2015, ATIVA S.p.A. ha formulato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una proposta di *project financing*, ai sensi dell'art. 153 d.lgs. 163/2006, avente ad oggetto la concessione delle tratte autostradali già gestite, nonché l'esecuzione di alcuni lavori[47]. La proposta è stata percepita, nella sostanza, come un estremo tentativo di ottenere una proroga, tanto è vero che nel giugno 2016 il Ministero ha respinto l'istanza di ATIVA

S.p.A.[48].

Il provvedimento di diniego è stato immediatamente impugnato dinanzi al T.A.R. Lazio dalla concessionaria. Inoltre, nella pendenza del ricorso, ATIVA S.p.A., spinta dall'urgenza derivante dall'imminente scadenza della concessione, ha presentato una seconda proposta di *project financing* finalizzata ad ottenere la concessione delle tratte autostradali per l'intero periodo necessario alla realizzazione degli interventi. Anche questa istanza è stata respinta dal Ministero in data 22 maggio 2017[49]. A fondamento del mancato accoglimento della seconda proposta sono state poste le motivazioni ostative al primo provvedimento con l'aggiunta di ulteriori argomentazioni. La più importante di queste motivazioni supplementari ha come presupposto il co. 8 bis dell'art. 178 d.lgs. 50/2016, il quale chiarisce che: *"le amministrazioni non possono procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure di cui all'art. 183"*, vale a dire facendo ricorso alla finanza di progetto, sia di iniziativa pubblica che di iniziativa privata[50].

ATIVA S.p.A. ha impugnato anche il secondo provvedimento, ma il T.A.R. Lazio, investito delle controversie, ha respinto i ricorsi dichiarandoli infondati (sent. 977 e 978/2018). La concessionaria, che in altra sede aveva chiarito di non voler rinunciare al contenzioso[51], ha proposto appello avverso entrambe le sentenze con ricorsi separati. In sede di decisione il Consiglio di Stato ha disposto la riunione dei ricorsi perché, pur non essendo proposti contro la stessa sentenza, risultavano essere soggettivamente connessi[52].

Una volta dichiarata l'improcedibilità sopravvenuta per carenza di interesse ad impugnare il primo provvedimento, in quanto totalmente sostituito dal secondo atto, la V Sezione del Consiglio di Stato ha proseguito l'*iter* argomentativo chiarendo che l'appellante ha posto una questione dirimente, avente ad oggetto il divieto contenuto nell'art. 178 d.lgs. 50/2016. ATIVA S.p.A. ha lamentato il contrasto di tale previsione con il diritto europeo, poiché questa pregiudicherebbe in maniera ingiustificata la libertà di organizzazione della procedura delle amministrazioni concedenti, precludendo la possibilità di ricorrere al partenariato[53].

L'Avvocatura dello Stato ha ribattuto ricordando che: *"la richiamata norma di divieto mirerebbe a un corretto obiettivo proconcorrenziale: quello di evitare che, attraverso lo strumento della finanza di progetto, si proceda a ingiustificate proroghe de facto negli affidamenti delle concessioni"*[54].

A giudizio della V Sezione, tuttavia, dovrebbe ritenersi escluso che la proposta di *project financing* sia configurabile come una proroga della concessione precedente[55].

In considerazione di quanto esposto, il Consiglio di Stato ha sospeso il processo e ha chiesto alla CGUE di pronunciare sulla seguente questione pregiudiziale: *"se il diritto eurounitario, e, in particolare, i principi fissati dalla direttiva n. 23/2014/UE, specificamente la libertà di scelta delle procedure di affidamento [...] nell'ambito degli affidamenti delle concessioni, ostano alla norma nazionale dell'art. 178, comma 8-bis, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che vieta incondizionatamente alle amministrazioni di procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure di cui all'art. 183, che disciplina la finanza di progetto"*[56].

Indipendentemente dall'esito del rinvio pregiudiziale effettuato dal Consiglio di Stato, è

evidente che la decisione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di avviare la gara in pendenza di un ricorso tanto rilevante sia una mossa giuridicamente corretta, ma strategicamente criticabile, visto che espone il concedente al rischio di dover risarcire il concessionario uscente.

La tanto vituperata proroga della concessione avrebbe potuto essere utile in questo contesto. Infatti, come si è accennato, nonostante questo strumento vada circondato da opportune cautele, gli spazi per una sua applicazione non sono definitivamente scomparsi. A riprova di ciò si può indicare la circostanza che la Commissione europea abbia recentemente assentito alla proroga quadriennale della concessione relativa alla tratta A4 Torino-Milano. Ciò è avvenuto poiché, a causa di una serie di ritardi non imputabili al concessionario, i lavori di costruzione della tratta A33 Asti-Cuneo non sono stati portati a termine nel tempo previsto[57]. Questa autorizzazione è stata rilasciata a fronte degli impegni assunti dall'Italia per la riduzione del valore di subentro nelle concessioni[58] e per l'affidamento concorrenziale congiunto delle tratte gestite da ATIVA S.p.A. e da SATAP S.p.A. (il riferimento in questo caso è solamente alla A21)[59].

A tutto questo deve essere aggiunto un elemento non trascurabile, ossia la circostanza che non siano mai stati stipulati gli atti aggiuntivi alle concessioni in questione. Perciò, ad opinione della Corte dei conti[60] e dell'ART[61], si può ritenere che la decisione della Commissione europea C-(2018)-2435, non sia più attuale.

Se è vero che la proroga è un'opzione tuttora percorribile ed è altresì vero che la decisione C-(2018)-2435 non è più vincolante bisogna concludere che la decisione del Ministero di indire una gara per l'affidamento delle tratte citate nei paragrafi precedenti sia frutto di una riflessione insufficiente. Sarebbe stato più opportuno richiedere una proroga, anche di durata limitata, per poter valutare l'eventualità di un affidamento *in house* al fine di non danneggiare eccessivamente la Città Metropolitana di Torino.

Il quadro normativo di riferimento per quel che concerne la proroga delle concessioni autostradali non è stato rivoluzionato dalla disposizione contenuta nell'art. 178 comma 1 ultimo periodo d.lgs. 50/2016. La norma menzionata, facendo salve le previsioni in materia di affidamento *in house*, vieta in maniera categorica la proroga delle concessioni autostradali, ma è da ritenere applicabile solamente con riferimento alle concessioni autostradali scadute prima dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici. Ciò si desume in primo luogo dalla collocazione della norma e in secondo luogo dalla circostanza che, ad appena sei mesi di distanza dall'approvazione di questo articolo, l'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Graziano Delrio[62], avesse inviato due lettere alla Commissione europea chiedendo l'autorizzazione della proroga di altrettante concessioni autostradali.

## **4. Conclusioni.**

La vicenda di ATIVA S.p.A. dimostra che la gestione pubblico-privata delle concessioni autostradali sulla base del "modello piemontese" è in grado di generare un meccanismo virtuoso capace di soddisfare le esigenze private di remunerazione degli investimenti e le esigenze pubbliche di tutela del territorio e di creazione di infrastrutture funzionali.

La decisione di avviare la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento delle tratte

cite, per quanto corretta sul piano astratto della apertura alla concorrenza “per” il mercato, in concreto sembra sbarrare la strada alla gestione ibrida delle concessioni autostradali, salvo che si verifichino determinate condizioni relative alle caratteristiche dell’infrastruttura ed alla sua ubicazione.

Nel prossimo futuro sarà necessario verificare se si tratti di una posizione assunta in occasione di una situazione contingente, causata dalla necessità di adeguarsi alla decisione C-(2018)-2435, oppure se si tratti di una linea di condotta costante. La prima occasione di confronto a livello locale sarà rappresentata dalla discussione sulle modalità di affidamento della tratta A4 Torino Milano, poiché la concessione scadrà il 31 gennaio 2026[63].

[1] Dottore in giurisprudenza.

[2] Saltari L. e Tonetti A. (2017), *Origine e trasformazione della disciplina delle autostrade in Italia*, in *Il regime giuridico delle autostrade: in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Saltari L. e Tonetti A. (a cura di), Milano, Giuffrè, p. 18 ss..

[3] Da Rios G. e AA.VV. (1987), *La strada in Italia dall’unità ad oggi (1861-1987)*, Casale Monferrato, Poligrafico piemontese, p. 191.

[4] In [www.ativa.it](http://www.ativa.it), ultimo accesso 2 aprile 2020.

[5] Per una disamina dettagliata v. Bortolotti L. e De Luca G. (1994), *Fascismo e autostrade. Un caso di sintesi: la Firenze-mare*, Milano, FrancoAngeli.

[6] Saltari L. e Tonetti A, cit., p. 32.

[7] Lirosi A. e Lepore M. C. (1992), *Autostrade: legislazione e giurisprudenza*, Roma, LEA, p. 13.

[8] Ragazzi G. (2008), *I signori delle autostrade*, Bologna, Il Mulino, p. 34.

[9] Città Metropolitana di Torino, interrogazione urgente 27 agosto 2018, n. 21663, In [www.cittametropolitana.torino.it](http://www.cittametropolitana.torino.it).

[10] Mucchetti M. (2013), *L'ultimo decennio, revisione di una liquidazione sommaria*, in *Storia dell'Iri 4. Crisi e privatizzazione*, Artoni R. (a cura di), Bari, Laterza, p. 592.

[11] Saltari L. e Tonetti A, cit., p. 59 ss..

[12] Saltari L. e Tonetti A, cit., p. 74.

[13] Caringella F. (2017), *Manuale di diritto amministrativo*, XI ed., Roma, Dike giuridica, p. 1586.

[14] Caranta R. (2012), *I contratti pubblici*, II ed., Torino, Giappichelli, p. 169.

[15] Corte dei conti, Deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[16] Saltari L., *Un quadro d'insieme e spunti per il rilancio del settore in Italia*, in Saltari L. e Tonetti A. (a cura di), cit., p. 301.

[17] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2017), *Settore autostradale in concessione. Relazione attività*, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it), ultimo accesso 1 aprile 2020, p. 509 ss..

[18] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cit., p. 113 ss..

[19] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cit., p. 591 ss..

[20] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cit., p. 207 ss. e p. 229 ss.. Il dato relativo all'estensione della rete è cumulativo delle due tratte gestite dalla società Autostrada dei Fiori S.p.A. a seguito della fusione per incorporazione con cui ha acquisito Autostrada Torino Savona S.p.A..

[21] A seguito della fusione per incorporazione di SIAS S.p.A. in ASTM S.p.A., iscritta nel registro delle imprese in data 20 dicembre 2019, v. comunicato stampa congiunto SIAS ASTM del 20 dicembre 2019, consultabile all'indirizzo [www.astm.it](http://www.astm.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[22] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cit., p. 91 ss..

[23] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cit., p. 439 ss. e p. 463 ss..

[24] Interrogazione urgente alla Sindaca Metropolitana, cit..

[25] Il bilancio dell'esercizio 2017 di ATIVA S.p.A. è consultabile in [www.comune.ivrea.to.it](http://www.comune.ivrea.to.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[26] Conferenza metropolitana di Torino, Atto di indirizzo 10 novembre 2017 n. 31241, in [www.cittametropolitana.torino.it](http://www.cittametropolitana.torino.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[27] Il coinvolgimento dell'ente nella gestione di un sistema viario posto in prevalenza al di fuori del proprio territorio di competenza non sarebbe giustificabile, v. Conferenza metropolitana di Torino, cit..

[28] Conferenza metropolitana di Torino, Deliberazione 11 dicembre 2017, in [www.cittametropolitana.torino.it](http://www.cittametropolitana.torino.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[29] Le modifiche essenziali del contratto comportano, secondo giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione Europea (*ex multis* C. giust. CE, III sez., 19 giugno 2008, C-454/06, in *Public Procurement Law review*, 2008, p. NA 253 ss., con nota di Brown A., *When do the changes to an existing public contract amount to the award of a new contract for the purposes of the EU procurement rules?*), la necessità di esperire una procedura ad evidenza pubblica, essendo equiparabili ad una nuova aggiudicazione. In materia di modifiche essenziali dei contratti v. Comba M. (2011), *L'esecuzione delle opere pubbliche con cenni di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, p. 47 ss. e Treumer S. (2014), *Contract changes and the duty to retender under the new EU public procurement directive*, in *Public procurement law review*, p. 148 ss.

[30] La notizia dell'accordo è riportata in: [www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[31] Il bando di gara e tutti gli atti della procedura sono reperibili all'indirizzo [www.trasparenza.mit.gov.it](http://www.trasparenza.mit.gov.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[32] Paola De Micheli (PD) è subentrata a Danilo Toninelli (M5S). L'assessore ai Trasporti della Regione Piemonte Marco Gabusi ha commentato la notizia della pubblicazione del bando dichiarando: "Avevamo aperto un dialogo con l'ex ministro ai Trasporti Toninelli che prevedeva la condivisione con i territori delle linee guida per decisioni strategiche come le concessioni autostradali. In pochi giorni ci troviamo nella situazione diametralmente opposta". Comunicato stampa 21 settembre 2019, *Concessioni autostradali. Il ministero dei Trasporti non ascolta il Piemonte*, in [www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[33] Santi G. (2017), *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in *Diritto dei contratti pubblici Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, Mastragostino F. (a cura di), Torino, Giappichelli, p. 133 ss..

[34] Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera 23 giugno 2016, n. 70 all. n. 1, in [www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[35] Per un elenco esaustivo delle proroghe v. Corte dei conti, cit., *all. n. 3*, p. 141 ss..

[36] Commissione europea, Aiuto di Stato N 562/2005 - Italia, *Prolungamento della concessione della Società Italiana del Traforo del Monte Bianco (SITMB)*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[37] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, segnalazione 20 dicembre 2018, AS1550, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[38] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, cit., p. 2.

[39] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Parere 22 maggio 1998, AS135, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[40] Altieri A. M., *Il rapporto concessorio nel diritto vigente*, in *Il regime giuridico delle autostrade*, in Saltari L. e Tonetti A. (a cura di), cit., p. 109.

[41] Basti ricordare che in occasione del tentativo di fusione tra Autostrade per l'Italia S.p.A. e il concessionario spagnolo Abertis il governo venne criticato per aver tentato di: *"svendere le autostrade agli spagnoli"*. Scarpa C. (2007), *Lo strano caso di Autostrade-Abertis. Una love story dal finale aperto*, in *Mercato concorrenza regole*, p. 72.

[42] Corte Giust. UE, V Sez., 18 settembre 2019, causa C-526/17, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[43] Amalfitano C. e Condinanzi M. (2018), *Concessioni autostradali e vincoli europei*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 6, p. 946 ss..

[44] Nel campo autostradale si riscontrano pochissimi casi di concorrenza “nel” mercato. Infatti, la duplicazione di un tratto autostradale consentirebbe di mettere due infrastrutture in competizione tra loro, ma è un’evenienza sicuramente non auspicabile a livello di impatto ambientale sul territorio. Saltari L. e Tonetti A., cit., p. 47.

[45] Corte dei conti, cit., p. 52 ss..

[46] Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2019, n. 7587 (ord.), in *Giur. It.* 2019, 12, p. 2582 ss., con nota di Contessa C., *Concessioni autostradali e divieto di proroga*.

[47] Cons. Stato, cit., punto 1. della motivazione.

[48] Cons. Stato, cit., punto 1.2. della motivazione.

[49] Cons. Stato, cit. punto 2. della motivazione.

[50] Contessa C., cit., p. 2582.

[51] In sede di presentazione delle proprie osservazioni nell'ambito della "Consultazione pubblica su schema di concessione autostradale A5, A4/A5, Tangenziale Torino, Dir.ne Torino - Pinerolo e A21", in [www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it), ultimo accesso 1 aprile 2020.

[52] Cons. Stato, cit., punto 7. della motivazione.

[53] Contessa C., cit., p. 2583.

[54] Contessa C., cit., p. 2583.

[55] Contessa C., cit., p. 2583.

[56] Cons. Stato, cit., punto 13. della motivazione.

[57] Commissione europea, Decisione 27 aprile 2018, C2435, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), ultimo accesso 1 aprile 2020, punti da 10 a 33.

[58] Commissione europea,cit., punto 15 della decisione.

[59] Commissione europea,cit., punto 31 della decisione.

[60] Corte dei conti, cit.,p. 51.

[61] Autorità di regolazione dei trasporti, Parere 23 luglio 2019, n. 7, in [www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it), ultimo accesso 2 aprile 2020, p. 6.

[62] Il quale ha ricoperto questa carica in entrambi gli esecutivi che si sono succeduti nel frattempo.

[63] Corte dei conti, cit., p. 145.