

Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

Fascicolo 1/2025

Con i contributi di
**Fernando Elorza Guerrero, Manuel Guillermo Sarmiento García,
Emilio Romualdi, Christina Zournatzi, Lucrezia Magli,
Nicola Pierpaolo Barbuzzi, Gino Fontana, Martina Baltuzzi,
Vincenzo Palo, Paolo Felix Iurich, Marco Di Giugno,
Paolo Sabra Piazza, Francesca Di Monaco, Emma Maresca**

ISSN 2612-5056

LUISS



La Rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 8, n. 14 (I-2025), ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 7, n. 12 (I-2024)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di ottobre 2025

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) o alla Segreteria editoriale (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
- e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) or to the Editorial Staff (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")
 Prof.ssa Laura Lamberti (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board Presidente

Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli")

Componenti

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International – Montreal)
 Prof. Marco Calabrò (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")
 †Prof. Antonio Catricalà (Link Campus University)
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi" e Pontificia Università Gregoriana)
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco – Spagna)
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial – Argentina)
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
 Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
 Prof. Brian Havel (McGill University – Montreal)
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
 Prof. Mario Libertini (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Sergio Marchisio (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco – Spagna)
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
 Prof. Roberto Miccù (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Brasile)

Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")
 Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Corte costituzionale)
 Prof. Mario Sebastiani (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen – Germania)
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" – Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella
 Avv. Patrizia Beraldi
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno
 Avv. Luigi Cameriero
 Avv. Marco Cappai
 Prof. Luigi De Propriis
 Avv. Marco Di Giugno
 Dott. Federico Di Palma
 Avv. Fabrizio Doddi
 Avv. Francesco Ferrara
 Dott. Simone Francario
 Avv. Raissa Frascella
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè
 Prof.ssa Annarita Iacopino
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari
 Avv. Emanuela Lanzi
 Dott. Antonio Mitrotti
 Avv. Andrea Nardi
 Dott. Simone Paoli
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti
 Prof. Marco Ragusa
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
 Dott.ssa Ersilia Sanginario
 Avv. Francesco Scalia
 Prof.ssa Martina Sinisi
 Dott.ssa Veronica Sordi
 Avv. Giovanni Terrano
 Avv. Francesco Tomasicchio
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

I poteri dell’Autorità di regolazione dei trasporti in materia di tariffe autostradali: problemi e prospettive per i nuovi modelli tariffari *

Lucrezia Magli

Dottoranda di ricerca presso la Luiss Guido Carli

Abstract

Competence of the Italian Transport Regulation Authority in motorway tolls: issues and perspectives for new toll models.

The study analyses the position held by the Italian Transport Regulation Authority for the regulation of motorway tolls as amended by Decree-Law no. 109 of 28 September 2018, converted with amendments by Law no. 130 of 16 November 2018. The end of the so-called double standard for the motorway tolls has caused many debates on the possible violation of contractual conditions by the Italian State: the text retraces these controversies starting from the comments expressed by the motorway companies during the preliminary consultation on the definition of a new toll model and following the recent decisions of the Council of State. At the end, the paper looks at the innovations introduced by Law no. 193 of 16 December 2024, the Annual Law on the Market and Competition 2023, and at the procedure for updating the toll system for motorway concessions, started in May 2024.

Il contributo esamina la posizione ricoperta dall’Autorità di regolazione dei trasporti in materia di regolazione delle tariffe autostradali per come modificata dal d.l. 28 settembre 2018 n. 109, convertito con modificazioni dalla l. 16 novembre 2018 n. 130. La fine del c.d. doppio binario per la definizione dei pedaggi ha scatenato non poche polemiche con riferimento alla potenziale violazione delle condizioni contrattuali da parte dello Stato italiano: tali perplessità vengono ripercorse nel testo alla luce delle considerazioni espresse da parte dei concessionari già nella fase delle consultazioni preventive per la definizione del nuovo modello tariffario unico e delle recenti sentenze del

* Sottoposto a referaggio.

Consiglio di Stato. Infine, l'articolo si sofferma sulle novità introdotte con la l. 16 dicembre 2024, n. 193, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, e sul procedimento per l'aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni autostradali, avviato a maggio 2024.

Key words: Motorways; Motorway tolls; Italian Transport Regulation Authority; New toll models.

Parole chiave: Autostrade; Tariffe autostradali; Autorità di regolazione dei trasporti; Decreto Genova.

Sommario – 1. Un regolatore senza armi. – 2. Il vincolo del principio *pacta sunt servanda*. – 3. Il dibattito sulle disposizioni del Decreto Genova. – 4. Alcune riflessioni sulla riforma e sugli sviluppi successivi. – 5. Sfide e prospettive: la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023.

1. Un regolatore senza armi

L'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (Art) ha rappresentato senza dubbio uno degli elementi di maggiore novità per il quadro istituzionale italiano nel corso degli ultimi vent'anni¹.

Figlia di un *iter* parlamentare lungo e travagliato², la nuova autorità si è aggiunta solo nel 2014 al quadro delle amministrazioni indipendenti italiane, come arbitro di un mercato vasto ed estremamente complesso, affidato in altri Paesi a una pluralità di soggetti istituzionali³.

1. Per lo studio delle funzioni e dei poteri dell'Autorità, prevista dall'art. 37, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214, si vedano S. LOIACONO, P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, p. 63 ss.; G. MELE, *L'inquadramento normativo: il coordinamento con la legge n. 481/95*, in L. TORCHIA (a cura di), *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, paper Astrid, Roma, 22 ottobre 2013, reperibile su www.astrid.eu; A. TONETTI, *Il settore autostradale*, in L. TORCHIA (a cura di), *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, cit., p. 27 ss.; A. TONETTI, *Il Decreto "Cresci Italia". L'Autorità di regolazione dei trasporti*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2012, p. 579 ss.; G. PISANTI, *Le competenze a "geometria variabile" dell'Autorità dei trasporti*, *Diritto Amministrativo*, n. 1, 1° marzo 2022, p. 249 ss.; G. MATTIOLI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti e le funzioni di regolazione*, Modena, 2022.

2. Così A. FRIGNANI, *L'Autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione: troppe competenze o troppo pochi poteri?*, *Rivista Italiana di Antitrust*, n. 2, 2014, p. 42 ss. che riassume le diverse tappe legislative che hanno portato alla creazione della nuova authority.

3. La scelta di affidare l'intera gestione del mercato dei trasporti ad un'unica autorità di regolazione si pone infatti come una soluzione atipica rispetto alle decisioni di regolazione adottate all'interno del contesto europeo, sebbene non rappresenti un *unicum* italiano, come sottolineato da S. LOIACONO, P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, cit., p. 73; M.L. MAGNO, *La regolazione dei trasporti negli Stati membri*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, cit., i quali evidenziano come

Tra i vari settori affidati alla competenza dell'Art, quello delle infrastrutture autostradali si è presentato fin da subito come uno dei più interessanti e problematici, considerati la posizione fondamentale da esso ricoperta per garantire una viabilità efficiente⁴ e l'assetto di monopolio legale e naturale che lo contraddistingue⁵. La sostanziale mancanza di concorrenza all'interno del comparto autostradale ha determinato il rafforzamento dell'affidamento in concessione⁶, strumento tradizionalmente impiegato dall'Italia per la gestione dei trasporti a fronte delle difficoltà dello Stato di amministrare in via diretta le reti autostradali⁷, ma soprattutto della volontà di abbandonare le vesti di Stato-imprenditore a favore di quelle di regolatore⁸.

anche il Belgio, la Danimarca, la Svezia e la Finlandia, seppur con alcune differenze, abbiano deciso di adoperare tale modello di regolazione.

4. Così A.M. SANDULLI, voce *Autostrada*, *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 525 ss.; S. DE LUCA CARNAZZA, *Elementi di diritto amministrativo*, Torino-Roma, 1880, p. 161, il quale sostiene che “la viabilità, al pari dell'istruzione, è elemento importantissimo di civiltà e di progresso”.
5. Il settore autostradale può essere infatti ricondotto alle caratteristiche della c.d. *essential facility*, in ragione delle caratteristiche di non sostituibilità e non duplicabilità dell'infrastruttura, con conseguente predominio nel mercato del soggetto che ne ha o ne assume il controllo. Così, F. RAMELLA, *La regolazione di autostrade e aeroporti. Efficienza e investimenti*, TRASPOL, Milano, 2017, Report 3. Sui problemi legati al regime di monopolio naturale, si rimanda ad A. BOITANI, *Per una riorganizzazione competitiva del sistema dei trasporti*, in C. DE VINCENTI, A. VIGNERI (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Bologna, 2006, p. 185 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Economia*, Torino, 2014; A. PEZZOLI, *Il riassetto del settore autostradale e la concorrenza: le occasioni mancate*, *Economia Pubblica*, vol. 32, n. 4, 2002, p. 94 ss.
6. Sullo strumento della concessione amministrativa, si veda P. BELARDINELLI, C. STAGNARO, *Il sistema autostradale italiano: efficacia ed efficienza*, in M. FAIOLI (a cura di), *Il sistema autostradale per l'economia italiana ed europea*, *federalismi.it*, n. 9, 10 aprile 2020, p. 5; M. D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, *Enc. giur. Treccani*, 1988, VII, *ad vocem*, p. 2 ss.; ID., *Le concessioni amministrative: aspetti della contrattualità della pubblica amministrazione*, Napoli, 1981; A. BOTTO, L. IANNOTTA, *La concessione di lavori pubblici nella sua oscillazione pendolare: dal privato al pubblico e ritorno*, in G. BOTTINO, A. BOTTO, M.M. CAFAGNO, G. FIDONE (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Milano, 2013, p. 65; F. BALASSONE, *Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali*, Testimonianza del Capo del Servizio di Struttura economica della Banca d'Italia, Senato della Repubblica, Commissione 8a del Senato (Lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 7 luglio 2020; da ultimo, M. GIUSTI, *Le concessioni autostradali in Italia: stato dell'arte e prospettive*, *Amministrazione in cammino*, n. 2, 2024.
7. L'affidamento delle reti autostradali ai privati deve essere ricondotto principalmente a ragioni storico-economiche, come l'incapacità dello Stato italiano di garantire l'ammodernamento della rete autostradale a fronte delle nuove esigenze di trasporto e di crescita economica, per via delle scarse risorse disponibili e la necessità, conseguente, di immettere nel mercato beni appetibili in grado di mobilitare considerevoli risorse finanziarie. Sul punto, si veda E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica. Dalla privatizzazione alla crisi finanziaria*, Bologna, 2010, p. 167 ss.
8. Così come evidenziato da L. SALTARI, A. TONETTI, *Origini e trasformazioni della disciplina delle autostrade in Italia*, in L. SALTARI, A. TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Milano, 2017, p. 12, la concessione amministrativa non risulta tuttavia l'unica scelta percorribile nella gestione delle autostrade. La definizione del regime giuridico dipende infatti dal ruolo che lo Stato decide di assumere all'interno del settore: se da una parte in Paesi come l'Italia, la Francia e il Cile, lo Stato

Alla luce degli obiettivi di correzione dei fallimenti del mercato e dello Stato, l'istituzione dell'Art rispondeva alla precisa volontà del legislatore di dare ordine al settore, introducendo un nuovo soggetto equidistante dal Governo e dagli operatori economici e dalle dinamiche tra essi assestate⁹. Tali progetti di riforma non hanno trovato eco¹⁰, tuttavia, nella scelta di istituire il c.d. doppio binario di regolazione tariffaria, in virtù del quale il d.l. n. 201/2011 attribuiva all'Autorità il pieno potere regolatorio solo con riferimento alle concessioni autostradali stipulate a seguito della sua entrata in vigore, mentre per le c.d. vecchie concessioni esso prevedeva un mero potere di "fissazione dei criteri delle tariffe", la cui puntuale definizione era poi rimessa ad apposite istituzioni¹¹, ossia la Struttura di vigilanza sulle concessioni autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit)¹² e il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe, oggi Comitato interministeriale per la programmazione economica e per lo sviluppo sostenibile, Cipess).

Il quadro regolatorio risultante per le c.d. vecchie concessioni autostradali era dunque quello di una disciplina separata e multilivello, affidata a una moltitudine di soggetti, al cui interno l'Autorità ha assunto per lungo tempo un ruolo marginale in quanto privata del potere tariffario, strumento storicamente attribuito alle amministrazioni indipendenti ma rimasto, in questo caso, oggetto del rapporto concessorio¹³.

preferisce un "approccio indiretto", nel quale demanda a terzi concessionari gli oneri per la realizzazione e la gestione di un'autostrada o di una rete autostradale, dall'altra parte in Germania, per esempio, lo Stato assume invece una "responsabilità diretta", costruendo e gestendo autostrade senza pedaggio e senza ricorrere allo strumento concessorio. Sul punto, cfr. G. RAGAZZI, *Autostrade: meglio pubblico o privato?*, *L'industria*, n. 3, 2006, p. 505 ss.

9. Sulla regolazione, si veda M. CLARICH, *Autorità indipendenti, bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; ID., *Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati*, *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2020, p. 230 ss.

10. Come sostenuto da autorevoli autori, tra cui G. MELE, *Il perimetro regolatorio dell'Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, *Rivista Italiana di Antitrust*, n. 2, 2014, p. 69 ss.; S. ZUNARELLI, L. DI GIROLAMO, *Il settore autostradale*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, cit., p. 182; A. CANDIDO, *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, p. III ss., i quali sottolineano il controsenso di tale separazione regolatoria rispetto agli obiettivi di riassetto proposti.

11. Detta competenza, precisa tuttavia l'art. 37, comma 2, lett. b), d.l. n. 201/2011, risultava essere spendibile dall'Autorità "solo se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti", lasciando così impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi erogati.

12. In conformità agli obiettivi imposti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, il d.l. 1° marzo 2021 n. 22, convertito con modificazioni con l. 22 aprile 2021 n. 55, recante "*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*", ha ribattezzato il "Ministero delle infrastrutture e dei trasporti" con "Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili" (Mims). Successivamente, con comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 3, del 4 Novembre 2022, il dicastero ha cambiato di nuovo nome, tornando alla vecchia denominazione di Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit).

13. La natura eterodeterminata della tariffa, come elemento non derivante all'interno di un mercato regolato dal-

A seguito dei tragici accadimenti legati al crollo del ponte Morandi e alle indagini effettuate dalla Corte dei conti durante il 2018¹⁴, tuttavia, il legislatore è intervenuto con il c.d. Decreto Genova¹⁵ per rivedere, in maniera consistente, la disciplina delle concessioni e il ruolo riconosciuto all'Art in materia tariffaria, tentando di sanare quella situazione di c.d. "cattura del regolatore"¹⁶ che, secondo autorevole dottrina, aveva caratterizzato l'ambito autostradale a partire dagli anni Novanta¹⁷.

l'incontro di domanda e offerta, bensì dalla decisione di un'autorità decidente a ciò preposta, ha reso tale strumento l'arma principale delle autorità amministrative indipendenti per operare il controllo imparziale ed equidistante del regime di concorrenza tra i privati operanti nel mercato. La permanenza dello strumento tariffario all'interno delle negoziazioni tra Stato e concessionari per quanto concerne il settore autostradale non rappresenta tuttavia una particolarità tutta italiana, posto che anche in altri Paesi europei, come la Francia e l'Inghilterra, ed extraeuropei, come gli Stati Uniti d'America, la definizione tariffaria ha assunto una dimensione prettamente privata. Sul punto si tornerà più avanti. Per approfondire la declinazione dello strumento tariffario, si veda M. PASSALACQUA, *Le tariffe dei servizi pubblici tra price cap e bisogni sociali*, in E. BANI (a cura di), *Il "giusto" prezzo tra Stato e mercato*, Torino, 2009, p. 26. Sullo strumento del *price cap*, cfr. M. MARTOCCIA, *Price cap e regolazione per incentivi*, in A. BIANCARDI (a cura di), *Leccessione e la regola. Tariffe, contratti, infrastrutture*, Bologna, 2009, p. 312 ss.

14. Tali accadimenti, il crollo del viadotto Polcevera e di parte dell'Autostrada A10 (gestita in concessione da Autostrade per l'Italia) il 14 agosto 2018 e il rapporto della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Le concessioni autostradali*, pubblicato con Deliberazione 18 dicembre 2019 n. 18/2019/G, hanno infatti colpito profondamente l'opinione pubblica italiana, evidenziando come il settore autostradale fosse assolutamente carente in termini di manutenzione delle infrastrutture e vessato da diverse problematiche, come la scarsa trasparenza e mancata diffusione di dati, l'inefficiente gestione della rete, l'illegittima proroga delle concessioni, la lentezza delle gare e l'assenza, non per ultimo, di controlli efficaci sulle concessionarie.
15. Così è stato soprannominato il d.l. 28 settembre 2018 n. 109, convertito con modificazioni dalla l. 16 novembre 2018 n. 130, col quale sono state approntate le misure di emergenza per gestire il crollo del viadotto Polcevera, su cui si veda, tra altri, D. BOLOGNINO, *Il c.d. Decreto "Genova": tra intervento per la salvaguardia e la ripresa economica della città e l'implementazione sistemica della sicurezza per le infrastrutture nazionali*, articolo tratto dalla relazione svolta al Convegno organizzato dall'Associazione Allievi MIDA "L'amministrazione dell'emergenza: il caso Genova", Luiss Guido Carli, 29 novembre 2019, Amministrazione in cammino, 12 novembre 2020; A. D'ERCOLE, C. SALUSTRI GALLI, *Il crollo del ponte di Genova: la gestione dell'emergenza*, articolo tratto dalla relazione svolta al Convegno organizzato dall'Associazione Allievi MIDA "L'amministrazione dell'emergenza: il caso Genova", Luiss Guido Carli, 29 novembre 2019, Amministrazione in cammino, cit.; G. LEONE, *La vicenda autostrade: un caso "all'italiana"*, *Foro Amministrativo*, n. 2, 1° febbraio 2021, p. 371 ss.
16. Sul punto, G. RAGAZZI, *I signori delle autostrade*, Bologna, 2008, p. 42 ss.; contrari a tale impostazione sono L. SALTARI, A. TONETTI, *Origini e trasformazioni della disciplina delle autostrade in Italia*, in L. SALTARI, A. TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, cit., p. 83 per cui la vicenda delle concessioni autostradali è ben più complessa di quanto possa apparire *prima facie*, non potendo ricostruire i motivi e le dinamiche che hanno portato allo stato attuale delle concessioni sulla base degli strumenti concettuali forniti dalla "teoria della cattura". Sul fenomeno di cattura si vedano A. HEIMLER, voce *Teoria della cattura*, Treccani, *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2020.
17. In realtà si potrebbe anche dire che l'Autorità di regolazione dei trasporti non abbia mai assunto, fino ai tempi più recenti, le vesti di regolatore (in senso stretto) per le c.d. vecchie concessioni autostradali, almeno con riferimento al potere tariffario.

2. Il vincolo del principio *pacta sunt servanda*

Come emerso dalle indagini effettuate dalla Corte dei conti, il sistema tariffario elaborato a partire dalla legge del 23 dicembre 1992 n. 498 e dalla delibera Cipe del 20 dicembre 1996 n. 319¹⁸, con l'adozione del metodo di *price cap*¹⁹ e l'avvio del processo di privatizzazione delle concessioni autostradali, ha dato luogo a una dinamica di sostanziale negoziazione-regolazione²⁰ tra concedente e concessionario, in forza della flessibilità accordata alle imprese per la definizione dei prezzi tariffari, in particolare per l'indicazione del parametro X della formula matematica, coincidente con l'incremento atteso di produttività del concessionario²¹.

Tale fattore, lasciato opaco dal legislatore in ragione dei calcoli specifici da attuare di volta in volta per la sua determinazione²², è diventato dunque oggetto di contrattazioni tra le parti del rapporto concessorio, dando vita nel tempo a un meccanismo di definizione dei pedaggi dominato dalla c.d. "cattura" del regolatore, ossia dal prevalere degli interessi privati rispetto a quelli pubblici²³.

18. Tale delibera, emanata in occasione della privatizzazione dei concessionari autostradali e in particolare di Autostrade - oggi Autostrade per l'Italia S.p.a., ASPI, su cui M. D'ANTONI, *Privatizzazioni e monopolio: il caso della Società autostrade*, in R. ARTONI (a cura di), *Storia dell'Iri*, Volume 4, *Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Roma - Bari, 2013, p. 401 ss. -, rappresenta il punto di partenza e, in certi aspetti, la sintesi delle problematiche legate all'ingiusta determinazione delle tariffe autostradali: nell'introdurre il nuovo sistema tariffario e sostituire la precedente tariffa-remunerazione, tale delibera aveva infatti ommesso di calcolare una nuova tariffa-zero, dando vita a un meccanismo di trascinamento che si è ripercosso sui modelli tariffari successivi fino ai tempi più recenti. A questo problema si aggiungeva anche la decisione di stabilire in forma generica il valore da attribuire al parametro X della formula di *price cap*, il quale ricopre una funzione fondamentale nella definizione della tariffa.
19. Tale metodologia, definita per la prima volta nel Regno Unito in relazione alla privatizzazione di *British Telecommunications*, si propone in sintesi di porre un tetto massimo (*cap*) alla dinamica temporale dei prezzi dei servizi, in settori non soggetti a concorrenza nel mercato. Sul punto si veda il *report* di S. LITTLECHILD, *Regulation of British Telecommunications' Profitability*, Department of Industry, London, February 1983; A. BOTTASSO, M. CONTI, C. FERRARI, A. TEI, *Alcune riflessioni sulla pratica regolatoria, con riferimento ad alcuni settori dell'industria dei trasporti*, *Rivista di economia e politica dei trasporti*, n. 3, 2013.
20. Così M. SEBASTIANI, *La regolazione delle autostrade*, in AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Rapporto 2019, Società Italiana di Politica dei Trasporti, Santarcangelo di Romagna, 2020, p. 124.
21. La disciplina originaria fissata dalla delibera del Cipe n. 319/1996 prevedeva infatti l'applicazione del metodo del *price cap*, in cui l'incremento delle tariffe è legato all'inflazione e compensato dal cosiddetto fattore X, una misura dell'incremento atteso di produttività del concessionario, stabilito *ad hoc* per ogni rapporto. Così, F. BALASSONE, *Indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali*, cit.
22. Secondo G. RAGAZZI, *I signori delle autostrade*, cit., p. 44, in realtà, la scelta di attribuire ampia discrezionalità alle parti del rapporto concessorio per la definizione di tale parametro deve essere ricondotta principalmente, se non esclusivamente, alla volontà di massimizzare il ricavo dalla privatizzazione di Autostrade.
23. Così come riportato da L. SALTARI, *Le concessioni autostradali: un paradigma autonomo?*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1° dicembre 2020, p. 1127, con il passaggio alla privatizzazione è sfuggito che i concessionari sono diventati normali imprenditori che perseguono legittimamente la maggiore remunerazione del capitale investito, cosa che ha determinato l'intensificarsi dei problemi c.d. di agenzia nel settore autostradale.

La sovrapposizione delle funzioni regolatorie e di concedente in capo all'Anas (prima, agli uffici del Ministero dei trasporti, dopo)²⁴, infatti, ha portato gradualmente alla creazione di un sistema tariffario sbilanciato e poco trasparente, oltre che vincolante per il potere statale, legato alle condizioni accordate ai concessionari in virtù del principio *pacta sunt servanda*²⁵.

La natura sostanzialmente privata attribuita alla concessione autostradale e quindi al rapporto tra Stato e concessionario²⁶ ha determinato una serie di conseguenze, prima tra tutte la mancata ostensione delle convenzioni stipulate fino ai tempi più recenti²⁷: ciò ha prodotto, nel tempo, un'“area grigia” nei rapporti concessori, caratterizzati, come evidenziato nelle indagini della Corte dei Conti, “da incertezza giuridica ed economica, con sacrificio dell'interesse generale alla

24. A tal proposito va ricordato che la trasformazione dell'Anas da ente pubblico a società per azioni (avvenuta nel 2002) ha complicato ulteriormente il quadro regolatorio, già gravemente connotato da una situazione di cattura del regolatore, in quanto l'Anas si è trovata ad assumere contemporaneamente le vesti di soggetto di diritto privato ma anche di regolatore settoriale e di potenziale concorrente delle aziende concessionarie, determinando dunque una privatizzazione anche dei rapporti concessori, tale da renderli esenti dai doveri di pubblicità e trasparenza, come ricostruito da G. COCO, M. PONTI, *Riflessioni per una riforma della regolazione nel settore autostradale*, in C. DE VINCENTI, A. VIGNERI (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, cit., p. 307 ss.

25. Su questo principio e su quello del legittimo affidamento, si veda, *ex multis*, F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Napoli, 2018; L. ALLA, *Il legittimo affidamento nel diritto europeo e nel diritto interno, Amministrazione in cammino*, 17 maggio 2012. I vincoli derivanti dal principio del legittimo affidamento insieme a quello del *pacta sunt servanda*, d'altra parte, sono stati rafforzati dalla previsione di termini di durata pluridecennali per le concessioni accordate, nonché da inammissibili meccanismi di proroga, come rilevato anche dall'AGCM, in primo luogo, nelle segnalazioni inviate alla Camera dei deputati, Doc. XVII, n. 17, seduta 11 gennaio 2006, e, in secondo luogo, nella nota n. 9346 del 14 marzo 2018 inviata alla Corte dei conti. Sul punto si veda anche D. BALLOTTA, M. PONTI, G. RAGAZZI, *Autostrade, continua il balletto delle proroghe*, lavoce.info, 25 settembre 2015; G. RAGAZZI, *Per le autostrade la fine della concessione non arriva mai*, lavoce.info, 27 giugno 2014; C. GUCCIONE, *Le alternative all'evidenza pubblica: le proroghe delle concessioni*, *Giustizia amministrativa*, 9 giugno 2023; M. CARDONE, *Il regime della proroga nelle concessioni autostradali: un divieto “inderogabile” ma facilmente eludibile*, federalismi.it, 2025, n. 4, p. 38 ss.

26. Sul tema si richiama M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative: aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 13, che rimarca l'impronta privatistica dell'istituto. In verità la natura delle concessioni autostradali è oggetto di un annoso dibattito dottrinario, dovuto anche all'influenza del diritto europeo, che con la direttiva n. 2014/23 ha imposto un approccio pro-concorrenziale e tendente all'interpretazione del rapporto concessorio come di attività soggetta a rischio imprenditoriale. Sul punto, *ex multis*, G.D. COMPORTE, *La nuova sfida delle direttive europee in materia di appalti e concessioni*, federalismi.it, 25 marzo 2015. Per l'influenza del diritto dell'UE sull'intervento nazionale in materia di infrastrutture, in generale, S. SCREPANTI, *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore: come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021, p. 63 ss.

27. La pubblicazione dei testi delle convenzioni autostradali ha seguito un iter graduale a partire dal 2 febbraio 2018. Le concessioni sono oggi consultabili, insieme ai documenti che stabiliscono anche le regole per l'aggiornamento dei pedaggi, sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

*conoscenza a favore di quello privato delle concessionarie, pur venendo impegnate ingenti risorse tali da giustificare la necessità di un controllo diffuso*²⁸.

Nonostante gli impegni assunti nell'ambito del rapporto di durata, per rimediare a tale scenario di cattura lo Stato ha provato in più occasioni a liberarsi dagli obblighi contrattuali intrattenuti con i concessionari, mettendo in atto una serie di correttivi risultati poi fallimentari.

Con il d.l. del 3 dicembre 2006 n. 262, convertito con l. del 24 novembre 2006 n. 286, il Governo ha tentato infatti di attribuirsi un potere unilaterale di modifica delle disposizioni tariffarie contenute negli accordi al tempo vigenti, imponendo ai concessionari di sottoscrivere le nuove convenzioni così determinate²⁹: la minaccia della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea e le forti opposizioni avanzate dai gestori in merito alla violazione del principio di legittimo affidamento³⁰ hanno persuaso tuttavia il Governo a cercare una nuova strada per la riforma delle concessioni autostradali.

Tale aspirazione ha portato all'emanazione del d.l. del 9 aprile 2008 n. 59, convertito con l'art. 8-*duodecies* della legge di conversione 6 giugno 2008 n. 101³¹, che ha disposto la *legificazione* delle c.d. convenzioni uniche tra Anas e i concessionari³², accordando altresì a questi ultimi, in sostanza,

28. Relazione della Corte dei conti, delibera n. 18/2019/G, p. 23.

29. Come evidenziato da D. GHIGIARELLI, *Ricognizione storica della normativa sul sistema autostradale italiano. Dalla lex specialis all'applicazione del codice dei contratti pubblici*, in M. FAIOLI (a cura di), *Il sistema autostradale per l'economia italiana ed europea*, cit., p. 23 ss., la "convenzione unica" fissata con il d.l. n. 262/2006 avrebbe sostituito a tutti gli effetti la convenzione originaria e i relativi atti aggiuntivi una volta stipulata tra le parti del rapporto concessorio. Nonostante il valore meramente ricognitivo attribuito a tale convenzione, la mancata disponibilità delle concessionarie a sottoscriverla avrebbe determinato tuttavia l'estinzione del rapporto concessorio in essere e il conseguente subentro di Anas nella gestione diretta delle autostrade, motivo per cui tale intervento è stato tacciato di unilateralità da parte dei concessionari.

30. Si fa riferimento alle censure mosse dai concessionari e dalla Commissione europea nel contesto di una procedura di infrazione per violazione della libertà di circolazione dei capitali e di stabilimento aperta contro il Governo italiano (C. 2006/2419) per la presunta introduzione unilaterale di un nuovo contratto applicabile alle concessionarie autostradali. In tale occasione, la Commissione aveva condannato l'assenza di qualsiasi motivazione o indicazione sull'applicazione dei nuovi meccanismi di calcolo delle tariffe, evidenziando i consistenti rischi di retroattività che l'impianto del d.l. n. 262/2006 portava con sé, non essendo chiaro il perimetro applicativo della riforma.

31. Per la ricostruzione della storia delle concessioni autostradali, in questa sede trattata sinteticamente solo per i passaggi più rilevanti della regolazione tariffaria, si veda, *ex multis*, L. SALTARI, A. TONETTI, *Concessioni autostradali*, in R. DE NICTOLIS, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici: concessioni di lavori e servizi partenariati precontenzioso e contenzioso*, volume V, Milano, 2019, p. 163 ss.; L. SALTARI, *Introduzione*, in AA.VV. *La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 2/2014, p. 6 ss.; A.M. ALTIERI, *L'Italia*, in AA.VV. *La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni*, p. 275 ss.

32. La legge di conversione 6 giugno 2008 n. 101 all'art. 8-*duodecies* ha previsto infatti l'approvazione di tutti gli schemi di convenzione con la società Anas S.p.a. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del decreto, prevedendo che "Tutti i contratti di concessione dovranno ora essere trattati su un piede di parità nel quadro della nuova normativa, conformemente al principio di modifica non unilaterale dei nuovi accordi di settore" (Commissione europea, comunicato stampa IP/08/1521 del 16 ottobre 2008). La scelta di utilizzare la

la scelta dei regimi tariffari e l'adozione di un metodo di fissazione della tariffa semplificato, aganciato per tutta la durata della convenzione a una percentuale fissa dell'inflazione effettiva del rapporto concessorio³³.

Il risultato di tali riforme – contrariamente agli obiettivi prefissati – era stato pertanto quello di rafforzare ancora di più il vincolo tra lo Stato e i titolari delle c.d. vecchie concessioni, fornendo una nuova copertura legislativa ad un rapporto a due contraddistinto da riserbo e segretezza, in cui la nuova Autorità di regolazione dei trasporti non poteva assolutamente entrare, come dimostrato dalla definizione nel 2011 del c.d. doppio binario di regolazione.

Tale scelta di compromesso attuata dal legislatore ha dunque previsto accanto al modello di *regulation* per il futuro il mantenimento delle negoziazione-regolazione per il passato³⁴, riponendo nella corretta coordinazione tra i vari soggetti regolatori – l'Autorità da una parte, il Mit e il Cipe dall'altra – la chiave per il funzionamento di tali binari paralleli e per la definizione delle tariffe delle c.d. vecchie concessioni: come tuttavia documentato dall'indagine della Corte dei conti del 2018, il rapporto tra tali soggetti è risultato assai meno roseo di quanto auspicato, posto che in più occasioni il Mit avrebbe ostacolato l'esercizio delle funzioni regolatorie attribuite all'Art³⁵.

fonte legislativa per l'approvazione delle convenzioni autostradali ha sollevato tuttavia molti problemi interpretativi in relazione al sistema delle fonti e alla natura da attribuire al rapporto concessorio. Sul tema si veda A. MOLITERNI, *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2012, p. 567 ss.; O. PINI, *Interessi pubblici e diritto comune nelle concessioni autostradali. Riflessioni sul caso del "Ponte Morandi"*, in M. FAIOLI (a cura di), *Il sistema autostradale per l'economia italiana ed europea*, cit., p. 92 ss.

33. Critica sull'abbandono del metodo del *price cap* è stata l'AGCM nella segnalazione inviata al Governo e al Parlamento AS455, il 4 luglio 2008 (reperibile su [www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506FAAAFD1625C125747F002A3676/\\$File/AS455.pdf](http://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/AFC506FAAAFD1625C125747F002A3676/$File/AS455.pdf)), ove l'*authority* ha evidenziato che con l'introduzione del nuovo sistema tariffario basato sull'inflazione annua il legislatore aveva eliminato in buona sostanza il margine di rischio connesso all'incertezza nella determinazione delle tariffe previsto con il metodo *price cap*, garantendo così una posizione di massimo dominio dei concessionari sul mercato autostradale. Sul punto, si veda G. RAGAZZI, *Tariffe autostradali: criteri di regolazione e il caso italiano*, *Economia Pubblica*, n. 1, 2012, p. 255 ss.; M. SEBASTIANI, *Le infrastrutture di trasporto: programmazione, concorrenza e interesse pubblico*, in P.M. MANACORDA (a cura di), *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Firenze, 2010, Libri di Astrid, p. 134 ss.

34. Come si legge in A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, *L'Industria*, n. 4, 2000, p. 826 ss., infatti, dietro alle resistenze dimostrate dai parlamentari al momento dell'istituzione della nuova Autorità di regolazione dei trasporti e alla decisione di attribuirle un potere tariffario meramente parziale si celavano proprio le pressioni attuate dalle *lobbies* dei Comuni e delle Regioni per impedire la costituzione del nuovo regolatore e mantenere intatti, di contro, i rapporti sigillati con i vecchi concessionari autostradali. La definizione del doppio regime di regolazione è risultata dunque al tempo l'unica via percorribile per non turbare l'equilibrio assestato per le concessioni preesistenti.

35. Come già evidenziato nel 2015 dalla stessa Art all'interno della propria relazione di fronte alla Camera dei deputati, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici - Indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali, seduta del 5 maggio 2015, in merito alla disponibilità di diversi dati gestionali sulle concessioni a uso esclusivo del Ministero, e come trattato nella relazione della Corte dei conti, delibera n. 18/2019/G, p. 26 ss., il Ministero avrebbe difatti negato più volte all'Autorità l'accesso a documenti rilevanti per la definizione del-

A fronte delle diverse criticità emerse nel settore autostradale, dalla violazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni pubbliche alla difficile gestione delle tratte autostradali, culminata nella tragedia del viadotto Polcevera³⁶, il legislatore ha deciso di attuare con il c.d. Decreto Genova una consistente riforma della posizione attribuita all’Autorità di regolazione dei trasporti, prevedendo tra le altre cose l’estensione della competenza ad essa assegnata in materia tariffaria anche con riferimento alle c.d. vecchie concessioni, seppur ancora con qualche limitazione³⁷. Il Decreto ha riconosciuto dunque all’Autorità una serie di nuovi poteri di carattere deliberativo e consultivo per la definizione dei pedaggi, da esercitare tuttavia in accordo con gli altri soggetti competenti in materia tariffaria³⁸. Grazie a tali modifiche, l’Art ha potuto avviare l’elaborazione di un nuovo sistema tariffario unico basato sulla metodologia *price cap*³⁹, da tempo auspicato dal

l’assetto tariffario, portando a motivazione il coinvolgimento marginale dell’Art per la decisione delle tariffe delle concessioni autostradali più risalenti, secondo la logica del c.d. doppio binario stabilita nel d.l. n. 201/2011.

36. Il processo per l’accertamento della responsabilità dei concessionari per il crollo del viadotto, ancora in corso, coinvolge 57 imputati. Sulla responsabilità per il crollo del viadotto si veda, *ex multis*, G. GAUDIOSO, L. MINERVINI, M. ESPOSITO, *Profili di responsabilità con riferimento alle concessioni autostradali a seguito del crollo del ponte*, Articolo tratto dalla relazione svolta al Convegno organizzato dall’Associazione Allievi MIDA “L’amministrazione dell’emergenza: il caso Genova”, Luiss Guido Carli, cit.

37. Insieme alle disposizioni concernenti la gestione della catastrofe, il Decreto Genova ha imposto infatti una serie di riforme determinanti all’interno del settore autostradale, quali, tra le altre, l’istituzione di una nuova Agenzia preposta al controllo della sicurezza del sistema delle infrastrutture (Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali – ANSFISA, operativa dal 2020). Con l’attribuzione all’Art dei nuovi poteri tariffari, benché di carattere sostanzialmente deliberativo e consultivo, il Decreto si è posto in soluzione di continuità con i progetti avviati con il d.l. n. 201/2011, ostacolati e ridimensionati allora per via dei tempi “non ancora maturi”, come riportato nelle sedute parlamentari.

38. Grazie all’art. 16, d.l. 28 settembre 2018 n. 109 (c.d. Decreto Genova), modificato in parte in sede di conversione, l’Autorità è tenuta a stabilire i sistemi tariffari dei pedaggi anche con riferimento a ciascuna delle convenzioni autostradali in essere oggetto di aggiornamento o revisione (indipendentemente dal fatto che gli stessi comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, cosa che determina solamente l’attribuzione di poteri di carattere consultivo o deliberativo in capo al regolatore, prevedendo l’intervento del Mit e del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Mef, del Cipe e del Nucleo di consulenza per l’Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità – Nars). Sul punto, si veda la Relazione al Cipe sull’attività svolta dal Nars nel 2019, fornita dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, p. 19 ss.; per approfondire, cfr. M. SEBASTIANI, *La regolazione delle autostrade*, in AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Rapporto 2019, cit., p. 188.

39. Il sistema tariffario di pedaggio definito dall’Art si fonda, in breve, su quattro elementi: la trasparenza e l’equità dei pedaggi correlata ai costi; la redditività delle gestioni ricondotta ai livelli di mercato; un sistema incentivante per la realizzazione degli investimenti con verifiche annuali della loro effettiva realizzazione; univocità e stabilità regolatoria degli assetti economici delle concessioni autostradali. Per l’analisi delle caratteristiche si veda l’Ottavo Rapporto annuale dell’Art, Senato della Repubblica 7 settembre 2022, p. 40 ss. In particolare, la X della formula di *price cap* è determinata secondo la metodologia delle frontiere stocastiche, anche sulla base di analisi di *benchmark* effettuate a partire dai dati storici dei concessionari autostradali nazionali, scegliendo un valore differente per ogni concessione.

regolatore per uniformare, sulla base di criteri e principi comuni, il panorama delle tariffe autostradali e andare a sostituire i sei regimi tariffari vigenti per le c.d. vecchie concessioni⁴⁰.

Anche quest'ultimo intervento di regolazione ha incontrato tuttavia le resistenze dei concessionari, i quali hanno manifestato il proprio dissenso già nel procedimento di consultazione preventiva avviato dall'Autorità per la riforma delle tariffe autostradali⁴¹ e nei giudizi amministrativi instaurati in seguito.

3. Il dibattito sulle disposizioni del Decreto Genova

Nelle osservazioni inviate all'Art per la fase di consultazione preventiva, i concessionari hanno contestato come l'introduzione dei nuovi sistemi di calcolo a opera dell'Autorità costituisca un'inammissibile modifica unilaterale *ex post* delle convenzioni autostradali, richiamando quanto rilevato nell'ambito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea contro il d.l. n. 262/2006⁴².

In questo senso, i concessionari lamentavano la violazione da parte delle disposizioni del Decreto Genova dei principi costituzionali ed europei in tema di rispetto dei rapporti contrattuali e certezza del diritto, oltre alla lesione del principio di legittimo affidamento, protetto dal principio generale della obbligatorietà dei patti e dall'art. 3 della Costituzione⁴³.

40. Come riportato all'interno del Sesto rapporto annuale dell'Art al Parlamento, Camera dei deputati, 25 giugno 2019, p. 2 (ma si potrebbero richiamare tutti i precedenti Rapporti annuali dell'Art, in cui il regolatore segnala le incongruenze e le disomogeneità generate dalla regolazione differenziata dei pedaggi), l'Autorità aspettava da tempo l'occasione di intervenire sui diversi sistemi tariffari previsti per le vecchie concessioni autostradali. Per la descrizione dei sei regimi tariffari, si veda G. PISANTI, *Le concessioni autostradali: evoluzione normativa e regolamentare. Dagli albori alla delibera ART n. 119/2017*, Roma, dicembre 2017, p. 18.

41. Si fa riferimento al procedimento di consultazione preventiva avviato il 18 febbraio 2019 dall'Autorità di regolazione dei trasporti con delibera n. 16/2019. Tale procedimento di consultazione, per inciso, ha rappresentato la prima occasione di ascolto per i portatori di interesse al procedimento di definizione delle tariffe per le c.d. vecchie concessioni autostradali, la cui regolazione, lasciata in passato alle negoziazioni esclusive tra Stato e concessionari, non aveva mai coinvolto gli utenti autostradali e gli operatori economici in una consultazione generale di carattere regolatorio. Sono intervenute 17 osservazioni in totale, da parte delle Società concessionarie interessate, dell'Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT), dalla Federazione Nazionale consumatori e utenti (Federconsumatori) e, infine, da molte organizzazioni sindacali nazionali.

42. Il richiamo alla procedura di infrazione operata dalla Commissione europea si trova, in particolare, nei contributi inviati da Società Tangenziale di Napoli S.p.a., Autostrade per l'Italia S.p.a., Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a., Società Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.a., Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova S.p.a., Società Autostrada Tirrenica S.p.a., Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.a., AISCAT, pubblicati sul sito www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-pubblica-sul-sistema-tariffario-di-pedaggio-relativo-alle-concessioni-di-cui-allarticolo-43-del-d-l-201-2011-come-richiamato-dallarticolo-37-del-medesimo-decreto/.

43. Secondo i concessionari le previsioni normative del Decreto Genova si sono poste da ultimo in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 1372 c.c. secondo cui "il contratto ha forza di legge tra le parti", motivo che

Tale atteggiamento di contrasto dimostrato dai gestori autostradali in sede di consultazione preventiva ha trovato riprova nella successiva impugnazione innanzi al giudice amministrativo delle delibere finali dell'Art predisponenti il nuovo sistema tariffario⁴⁴, ove i concessionari hanno ribadito la carenza dei nuovi poteri attribuiti all'Autorità.

La ricostruzione del quadro regolatorio attuata dai Tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato ha confermato tuttavia le valutazioni attuate da parte degli uffici dell'Art in risposta alle obiezioni dei concessionari nella Relazione istruttoria al procedimento di consultazione per la definizione del nuovo sistema tariffario⁴⁵.

Per quanto riguarda infatti le critiche concernenti la reiterazione dell'intervento normativo attuato nel 2006, gli uffici dell'Autorità hanno evidenziato la sostanziale diversità di presupposti, effetti e finalità che hanno ispirato le due riforme. Nel caso del d.l. n. 262/2006 il legislatore aveva previsto una modifica *ex lege* sfavorevole ai concessionari, demandandone l'attuazione al Governo (parte concedente) e creando così uno scompenso tra le posizioni contrattuali assolutamente autoritativo; diversamente il Decreto Genova, attribuendo il potere di definizione dei pedaggi all'Art,

ha indotto alcuni concessionari a proporre ai Tribunali di sollevare questione di legittimità costituzionale delle disposizioni del Decreto con riguardo a diversi articoli della Carta costituzionale. Tali questioni sono state variamente respinte dai Tribunali amministrativi, i quali hanno sostenuto in generale l'infondatezza delle argomentazioni apportate.

44. Al procedimento di consultazione hanno fatto seguito varie delibere (delibere n. 64-79/2019) disponenti il nuovo sistema tariffario. Tali delibere finali insieme alla delibera di avvio del procedimento n. 16/2019 sono state impugnate dai concessionari autostradali davanti ai diversi Tribunali amministrativi competenti (tra gli altri, quello del Piemonte e del Veneto) al fine di ottenere da una parte l'annullamento degli atti regolatori e dall'altra la proposta di una questione pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia europea, ovvero di un giudizio di legittimità costituzionale di fronte alla Consulta. La ricostruzione più completa delle tematiche e dei punti di contrasto avanzati dai concessionari è contenuta tuttavia nella sentenza TAR Valle d'Aosta, sez. Unica, del 26 giugno 2020 n. 22, reperibile su www.giustizia-amministrativa.it, segnalata per la sua esaustività nel Settimo rapporto annuale dell'Art, p. 31. Tale sentenza è attualmente impugnata innanzi al Consiglio di Stato, che con ordinanza dell'11 ottobre 2024 n. 8159, resa in sede giurisdizionale, ha disposto il rinvio della trattazione del merito alla pubblica udienza del 14 novembre 2024.

45. La Relazione istruttoria degli Uffici dell'Art conseguente al procedimento di consultazione preventiva in oggetto è reperibile al link www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/06/relazione-istruttoriaPdfA.pdf. Le valutazioni riportate dagli uffici in risposta alle censure avanzate dai concessionari hanno trovato conferma nelle sentenze TAR Valle d'Aosta, n. 22/2020, già richiamata; TAR Veneto, sez. I, 25 novembre 2020 n. 1128, che ha accolto in parte le censure del concessionario riguardanti il *quomodo* dell'intervento di Art, che avrebbe portato all'imposizione di una riduzione dei costi non proporzionata, senza tenere conto delle specificità di CAV e della difficoltà-impossibilità del conseguimento di tale risultato (salvo poi essere riformata con la sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 14 ottobre 2022 n. 8765); TAR Piemonte, sez. I, 13 aprile 2021 n. 384 (anche in questo caso rinnegata dalla sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 4 maggio 2022 n. 3484, con integrale rigetto dei motivi di ricorso presentati in primo grado dal concessionario); TAR Piemonte, sez. II, 25 novembre 2022 n. 1027, confermata da ultimo con sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 9 febbraio 2024 n. 1324, di cui si parlerà in seguito.

non ha intaccato il rapporto contrattuale tra concedente e concessionario, in ragione della posizione di indipendenza ricoperta dall’Autorità di regolazione rispetto ai poteri governativi⁴⁶. Tale posizione di terzietà rispetto al rapporto contrattuale, insieme all’elevata competenza tecnica che la contraddistingue, rende infatti l’Art il soggetto più adeguato ad esercitare la potestà tariffaria nel settore autostradale a detta dei Tribunali amministrativi⁴⁷, posto che, ad ogni modo, il rischio di una regolazione arbitraria e unidirezionale sarebbe stato prontamente smentito dal tenore letterale del c.d. decreto Milleproroghe al tempo vigente, che prevedeva la necessaria recezione del nuovo sistema tariffario all’interno degli atti convenzionali tra le parti affinché lo stesso diventasse operativo⁴⁸.

Per quel che concerne la violazione del *pacta sunt servanda* e del legittimo affidamento, invece, gli uffici dell’Autorità hanno evidenziato come, secondo consolidata giurisprudenza⁴⁹, tali principi non siano assoluti, consentendo la modifica dei rapporti di durata laddove interessi pubblici sopravvenuti esigano l’adozione di interventi di riforma, sempre nel rispetto, tuttavia, degli assiomi di proporzionalità e ragionevolezza⁵⁰. Sulla base di tale limitazione, le obiezioni avanzate dai concessionari in riferimento all’illegittimità costituzionale e alla violazione del diritto europeo delle disposizioni del Decreto Genova sono state quindi respinte dai giudici amministrativi nei giudizi

46. La differenza tra le due normative è ripercorsa altresì dalla sentenza già prima richiamata del TAR Valle d’Aosta, n. 22/2020, la quale riporta che “*con la procedura di infrazione si censurava lo Stato italiano per un intervento che non rendeva chiare agli investitori le condizioni specifiche e obiettive alle quali le concessioni sarebbero state rinnovate o ritirate; problematiche ben diverse dal meccanismo di revisione tariffaria; la Commissione dubitava poi che l’intervento legislativo non fosse chiaro né coerente nei suoi intenti e si preoccupava di possibili effetti di disparità di trattamento, tutti aspetti che risultano estranei alla normativa qui in discussione, la quale anzi, prevedendo un sistema di regolazione unitario e trasparente in luogo di singole concessioni legifera il cui contenuto economico non è ritenuto ostensibile dagli interessati rende certamente miglior servizio alla parità di trattamento*”.

47. Come si vedrà in seguito, tuttavia, non vi è unanimità tra gli studiosi del settore riguardo alla maggiore competenza dell’Autorità nel campo tariffario, anche a fronte di una prospettiva comparata.

48. Si fa riferimento al d.l. 30 dicembre 2019 n. 162, convertito dalla l. 28 febbraio 2020 n. 8 (c.d. decreto Milleproroghe, al quale, come si vedrà più avanti, hanno fatto seguito molti altri decreti), così come riportato nel Settimo rapporto annuale dell’Art al Parlamento, p. 31. Tale necessaria recezione varrebbe dunque ad escludere l’illegittima imperatività delle deliberazioni, confermando di contro il mantenimento di un’intesa necessaria tra istituzioni pubbliche e concessionari.

49. *Ex multis*, Corte costituzionale, 24 gennaio 2017 n. 16; Corte costituzionale, 26 aprile 2018 n. 89; Corte costituzionale, 22 ottobre 2010 n. 302; Corte di giustizia dell’Unione europea, sez. I, 21 marzo 2019, C-702/17 – Unareti S.p.a., e, sez. X, 1° marzo 2022, cause riunite C-306/19, C-512/19, C-595/19 e da C-608/20 a C-611/20.

50. In particolare, le pronunce intervenute sul tema hanno ammesso un sindacato di proporzionalità (come definito dalla Corte di giustizia) e di ragionevolezza (per come declinato dalla Corte costituzionale) in merito alle modifiche introdotte nei rapporti di durata, ribadendo come il legittimo affidamento non impedisca al legislatore di riformare la disciplina di rapporti giuridici in senso sfavorevole per gli interessati, purché ciò avvenga senza intaccare la certezza giuridica e la razionalità intrinseca che deve connotare la disciplina dei rapporti di durata (*ex multis*, sentenze della Corte costituzionale del 31 marzo 2015 n. 56; sentenza 18 luglio 2014 n. 219; sentenza 4 giugno 2014 n. 154).

sulle delibere impugnate, sostenendo l'emendabilità dei rapporti pattizi laddove, come nei casi di specie, non venga a essere intaccata la razionalità e la certezza della disciplina sottostante⁵¹. Contrariamente a quanto sostenuto dai concessionari – i quali hanno altresì criticato la non corretta definizione dell'ambito oggettivo di applicazione del nuovo sistema tariffario, la presunta violazione dei limiti di potere attribuiti all'Art e, non per ultimo, il mancato rispetto dei principi in tema di tempo della legge, posti i possibili effetti retroattivi della regolazione⁵² – i giudici amministrativi hanno infatti constatato come il principio di legittimo affidamento sia stato nel tempo declinato nel senso della statica immodificabilità dei rapporti e del sistema tariffario, impedendo di fatto e in modo illegittimo la riforma di interi settori economici in virtù del vincolo stipulato con i privati⁵³.

L'eterointegrazione attuata da parte dell'Autorità, andando a incidere *pro futuro* sugli effetti della concessione, appare invece legittima a detta di tale ricostruzione non solo per la prevedibilità e per la chiara definizione degli interessi in gioco ma anche in considerazione della natura pubblicistica che deve essere riconosciuta alla concessione autostradale⁵⁴. Trattandosi infatti di una concessione di servizio pubblico con cui viene affidata la gestione di un bene comune di rilievo strategico, di durata particolarmente lunga e connotata da rilevanti profili di interesse generale⁵⁵,

51. I limiti del *pacta sunt servanda* in contrapposizione al principio *rebus sic stantibus* vengono affrontati anche nella Relazione della Commissione di studio per l'individuazione di modalità di aggiornamento e di revisione del sistema delle concessioni autostradali, nominata dal Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili (MIMS) a gennaio 2022 e presieduta dal Prof. B.G. Mattarella, p. 29 ss., che avanza una serie di proposte per semplificare il settore autostradale. A tal proposito si richiama G. OSTI, voce *Clausola "rebus sic stantibus"*, *Noviss. dig. it.*, III, Torino, 1959, p. 353 ss.; in materia di sopravvenienze e di rinegoziazione, cfr. G. VILLANACCI, *Interessi e sopravvenienze contrattuali*, in *Persona e mercato*, 2015, p. 59 ss.; M. AMBROSOLI, *La sopravvenienza contrattuale*, Milano, 2002, p. 3, per cui occorre individuare un livello di mediazione tra l'esigenza di assicurare alle parti l'idoneità del contratto a soddisfare gli interessi individuali e la contrapposta esigenza di assicurare la certezza delle situazioni giuridiche.

52. Per la cui puntuale trattazione si rinvia alla Relazione istruttoria degli Uffici dell'Art.

53. Tale posizione è stata da ultimo ribadita nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI. 9 febbraio 2024 n. 1324, che una volta richiamate le sentenze Corte costituzionale, 24 gennaio 2017 n. 16 e la Corte di Giustizia UE, Sez. I, 11 giugno 2015, n. 98, ribadisce la legittimità costituzionale e comunitaria delle delibere adottate dall'Art per la definizione dei modelli tariffari e dei poteri ad essa attribuiti con il c.d. Decreto Genova.

54. L'integrazione dei contratti di durata in corso attuata dall'Autorità di regolazione dei trasporti appare dunque equilibrata e pronosticabile in quanto rientrante nello sforzo esigibile dal gestore del servizio, così come definita dalla Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia, presentata al Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili il 10 ottobre 2022, p. 31. A tal proposito preme segnalare, come evidenziato anche dall'Art all'interno della Relazione istruttoria al procedimento di consultazione preventiva prima richiamato, che l'unica novità introdotta dal Decreto Genova riguarda la sostituzione del soggetto preposto all'esercizio dei poteri regolatori, non essendoci alcun profilo di cambiamento rispetto al versante del metodo tariffario utilizzato, il quale resta basato sul metodo *price cap* sin dalla l. n. 498/1992.

55. Sul punto, cfr. TAR Veneto, sez. I, 25 novembre 2020 n. 1128.

i Tribunali non hanno ritenuto fondato il richiamo alla violazione del principio del legittimo affidamento per la mera correzione delle regole di tale gestione nei termini di una maggiore efficienza nell'uso delle risorse⁵⁶, come (si sostiene sia) avvenuto nel caso di specie⁵⁷.

Il filone di sentenze, per il momento tutte conformi, intervenute nei giudizi di impugnazione delle delibere definenti il regime tariffario unico⁵⁸ ha pertanto ribadito nel campo delle concessioni autostradali i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, eurounitaria e amministrativa in merito alla modificabilità dei rapporti di durata, corroborando in larga parte (come prima

56. Sul punto, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 1° luglio 2020 n. 4215; Consiglio di Stato, sez. VI, 26 maggio 2021 n. 4069; Consiglio di Stato, sez. VI, 4 maggio 2022 n. 3484. Allo stesso modo, Consiglio di Stato, sez. VI, 14 ottobre 2022 n. 8765 (in riforma della sentenza del TAR Veneto, sez. I, 25 novembre 2020 n. 1128, prima richiamata), per cui *“In linea di massima, quindi la regola è proprio siffatta eterointegrazione, non la conservazione, per cui il ius superveniens esclude l'esistenza d'un obbligo generale, immanente nell'ordinamento, di conservazione delle pattuizioni originarie. Un operatore economico prudente e accorto, come il concessionario autostradale, non può far valere una lesione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento per il sol fatto che, in forza d'una normativa sopraggiunta che miri all'efficienza delle gestioni ed all'uso congruo delle proprie risorse, si modifichino le regole di tal gestione, in ultima analisi a tutela di beni pubblici, nonché dei consumatori”*. Le sentenze del Consiglio di Stato nn. 8765/2022, 3484/2022 vengono altresì richiamate nella Relazione annuale al Parlamento dall'Art per il 2023, p. 52 ss., in cui si ribadisce la posizione assunta dal Consiglio di Stato in merito al c.d. *ius variandi*.

57. Sulle caratteristiche del sistema tariffario unico si rinvia alle riflessioni di M. SEBASTIANI, *La regolazione delle autostrade*, in AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Rapporto 2019, cit., p. 191 ss.; M. MACCHIA, *Le concessioni autostradali: criticità e prospettive alla luce del quadro di regolazione europea*, in M. FAIOLI (a cura di), *Il sistema autostradale per l'economia italiana ed europea*, cit., p. 72 ss., il quale, pur riconoscendo gli indubbi vantaggi della nuova tariffa, ritiene la riforma una modifica unilaterale ed autoritativa del procedimento di calcolo del regime tariffario, priva di alcun riguardo per il principio del *pacta sunt servanda*.

58. Si fa riferimento alle sedici delibere finali (numerate dalla 64 alla 79 del 2019) adottate il 19 giugno 2019, relative ai sistemi tariffari di pedaggio applicabili alle concessioni elaborate sulla base della Convenzione Unica Anas. Ai sistemi tariffari approvati a conclusione del procedimento sopra descritto, si aggiungono poi quelli relativi a tre concessioni il cui concedente non è, come nei casi precedenti, il Mit, bensì la società Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (Cal), partecipata da Anas S.p.A. (Anas) e dalla Regione Lombardia, concessionaria della Tangenziale est esterna di Milano, Pedemontana Lombarda e Autostrade Bre.Be.Mi., approvati, rispettivamente, con delibera n. 29/2020, n. 106/2020 del 18 giugno 2020 e n. 87/2021 del 17 giugno 2021: i principi di regolazione economica applicati a tali concessioni sono stati sostanzialmente gli stessi di quelli contenuti nelle delibere del 2019, sia pure con alcuni adattamenti connessi alle specificità delle concessioni di cui trattasi. Diversa è la fattispecie che attiene alle tratte autostradali gestite dal Consorzio per le autostrade siciliane (Cas), nella quale la specificità è data dalla natura giuridica del concessionario, ente pubblico regionale sottoposto al controllo della Regione Sicilia. In ragione di tale specificità, l'Art ha avviato nel 2019 una serie interlocuzioni con il Mit e il Consorzio in merito all'attività di riconciliazione contabile che il concessionario stesso stava svolgendo, ai fini della definizione del pertinente sistema tariffario di pedaggio, avviando poi con delibera n. 136/2023 il procedimento di consultazione per la definizione del sistema tariffario.

anticipato) i ragionamenti espressi dagli uffici dell'Art all'interno della Relazione istruttoria al procedimento di consultazione per la definizione del sistema tariffario unico⁵⁹.

I risultati delle verifiche di impatto e dell'attività di monitoraggio svolte nel corso del 2024 dagli uffici dell'Autorità sull'attuazione dei nuovi sistemi tariffari, insieme al ritardo riscontrato nella procedura di approvazione dei piani economico finanziari (Pef) di molti concessionari, tuttavia, hanno convinto da ultimo l'Art ad avviare un nuovo procedimento per l'aggiornamento del sistema di pedaggio autostradale⁶⁰ di cui, come si vedrà più avanti, si attendono ancora gli esiti, complice l'approvazione nel frattempo intervenuta della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023.

4. Alcune riflessioni sulla riforma e sugli sviluppi successivi

Sebbene l'identità delle considerazioni espresse all'interno dei giudizi amministrativi e nei documenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti lascerebbe deporre per la correttezza del nuovo regime tariffario unico e per l'effettiva ponderazione degli interessi coinvolti nel mercato autostradale, la riforma ha ricevuto pareri contrastanti dagli studiosi del settore.

Se da una parte infatti le disposizioni del Decreto Genova recuperano i progetti di regolazione interrotti nel 2011 e mirano a sanare la situazione di "cattura" che vedeva coinvolta anche l'Autorità di regolazione dei trasporti – rimediando, tra l'altro, alla posizione atipica da essa assunta all'interno dell'ordinamento italiano con riguardo alla non completa titolarità del potere tariffario⁶¹ –,

59. A tal proposito le sentenze finora intervenute sia sul versante del fondamento normativo dei poteri regolatori intestati all'Art, sia con riferimento ai profili di merito tecnico della regolazione, sembrano cristallizzare alcuni elementi in materia di eterointegrazione dei rapporti di durata: (i) è possibile l'eterointegrazione del contratto di concessione, a condizione che essa sia legislativamente fondata, sia prevedibile e non abbia effetti retroattivi, così che risulti tutelato l'affidamento della controparte privata; (ii) è possibile che la disciplina venga modificata *in pejus*, se ciò è necessario per ristabilire l'equilibrio contrattuale e la tutela degli interessi pubblici sottesi al rapporto concessorio originale; (iii) il mancato accoglimento delle modifiche contrattuali compatibile con il quadro giuridico di riferimento delineato giustifica la risoluzione del rapporto per mancata intesa tra le parti. Così la Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia, cit., p. 32.

60. Cfr. Delibera n. 62/2024 del 16 maggio 2024. Tali considerazioni sono confermate, da ultimo, nella sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 30 aprile 2025, n. 3678, con cui, nel solco dell'unanime giurisprudenza pronunciata in materia, è stata ribadita, ancora una volta, la piena legittimità dell'impianto regolatorio definito dall'Autorità all'esito del procedimento avviato con la delibera n. 16/2019, così come riportato all'interno della Relazione Annuale dell'Art resa al Parlamento il 17 settembre 2025.

61. Sotto un profilo comparatistico, l'attribuzione tardiva del pieno potere tariffario all'Art per le concessioni autostradali già in essere per mezzo del Decreto Genova ha rappresentato infatti un episodio dissonante se confrontata con l'esperienza delle altre autorità indipendenti presenti nel territorio italiano, la maggior parte delle quali ha acquistato il potere di definizione delle tariffe per effetto di una progressiva sostituzione rispetto alle competenze prima affidate al Ministero di riferimento. Sul passaggio dello strumento tariffario nelle mani del regolatore per

dall'altra parte non appaiono del tutto infondati i timori che lo Stato abbia agito in parte d'impulso nella ridefinizione del panorama istituzionale, muovendosi sull'onda del turbamento popolare che, a seguito dei fatti del ponte Morandi, ha travolto l'intero settore autostradale⁶², arrivando perfino a interessare lo stesso modello concessorio⁶³.

L'introduzione delle modifiche tariffarie accanto alle disposizioni di carattere emergenziale, certo più urgenti, lascia intendere infatti un forte desiderio di riforma maturato nel tempo da parte del legislatore, che forse ha ecceduto nell'ambizione di rottura con il passato, sorvolando sulle ragioni storiche e politiche dell'affidamento in concessione e sulle circostanze che hanno condotto alla c.d. cattura del regolatore⁶⁴.

Non bisogna infatti dimenticare che tra i motivi alla base dell'impiego dello strumento concessorio e, in parte, della differenziazione delle formule tariffarie, vi era l'obiettivo di introdurre un regime di concorrenza per il mercato all'interno del settore autostradale⁶⁵, affidandone in sostanza l'effettiva gestione a soggetti dotati di maggiore esperienza e *know-how* nella gestione delle reti

effetto di tale sostituzione, si vedano, *ex multis*, S. FOÀ, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, *Diritto amministrativo*, n. 4, 2020, p. 765 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, p. 395; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, p. 306 ss.

62. Sul punto, cfr. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Concessioni autostradali e vincoli europei*, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6, 2018, p. 955 ss.; F. SPANICCIATI, *Il "Decreto Genova" quale estremizzazione della deroga emergenziale*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2019, il quale sottolinea come l'approntamento di misure contingenti per fronteggiare la tragedia si sia presto trasformato in un pretesto per impostare una nuova architettura del sistema autostradale (che altrimenti risulterebbe di ardua e lunga implementazione in via ordinaria), con norme eterogenee e di dubbia emergenzialità.

63. Il crollo del viadotto Polcevera ha infatti riaperto il dibattito concernente la possibile nazionalizzazione del settore autostradale e l'abbandono del modello concessorio, su cui, *ex multis*, P. BELARDINELLI, C. STAGNARO, *Il sistema autostradale italiano: efficacia ed efficienza*, in M. FAIOLI (a cura di), *Il sistema autostradale per l'economia italiana ed europea*, cit., p. 1 ss.; C. SCARPA, *Più che nazionalizzare qui bisogna normalizzare*, *lavoce.info*, 4 settembre 2018; G. PROFETA, *La fisionomia delle concessioni autostradali: un pendolo tra pubblico e privato*, *federalismi.it*, n. 22, 22 luglio 2020, per il quale lo strumento concessorio è stato ingiustamente demonizzato. Sul punto, v. L. SALTARI, *Nelle autostrade si può fare a meno delle concessioni?*, *Munus*, 2, 2018, il quale osserva che difficilmente si potrà fare a meno in futuro del modello giuridico delle concessioni autostradali perché un'eventuale pubblicizzazione delle autostrade avrebbe costi alti e non garantirebbe automaticamente un'efficienza superiore nella gestione del servizio.

64. A tal proposito M. MACCHIA, *Le concessioni autostradali: criticità e prospettive alla luce del quadro di regolazione europea*, in M. FAIOLI (a cura di), *Il sistema autostradale per l'economia italiana ed europea*, cit., p. 72, parlando delle spinte per la nazionalizzazione del settore autostradale, riporta che sembra esserci poca memoria delle ragioni che hanno portato al modello concessorio e ad abbandonare l'assetto dello Stato imprenditore: i suoi vizi, le logiche clientelari che ne ispiravano l'attività, l'incapacità gestionale, l'incertezza giuridica, la paralisi politica. Il ritorno alla nazionalizzazione non appare inoltre facilmente praticabile nemmeno sotto un profilo squisitamente giuridico per i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

65. Sulla differenza tra concorrenza *per o nel* mercato, cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, p. 364 ss. Sulla configurabilità della formula della concorrenza per il mercato o concorrenza per il monopolio

rispetto alle istituzioni statali⁶⁶. In questo modo, la volontà dello Stato era stata quella di sovrapporre l'interesse pubblico a quello dei privati concessionari e di – tentare di – abbandonare così le vesti di imprenditore e proprietario a favore di quelle di regolatore, instaurando un proficuo dialogo all'interno del rapporto concessorio⁶⁷.

Poste tali premesse e tralasciando in questa sede di ripercorrere più approfonditamente i fattori che hanno portato gradualmente alla distorsione di tale progetto fino a determinare la “cattura” del regolatore-concedente⁶⁸, la bontà delle decisioni di riforma da ultimo adottate potrebbe essere messa alla prova da una serie di considerazioni di diversa natura, provenienti dal panorama giuridico nazionale e dal confronto con l'esperienza di altri Paesi.

Partendo da quest'ultimo punto, la scelta del Decreto Genova di ricondurre il potere tariffario nell'ambito delle competenze dell'autorità preposta al controllo del settore autostradale rappresenta infatti una soluzione inusuale se paragonata all'assetto regolatorio adottato all'interno di altri Paesi, in cui la definizione del pedaggio è rimasta oggetto della negoziazione tra le parti del rapporto concessorio anche a seguito dell'istituzione di soggetti regolatori, proprio in ragione della maggiore *expertise* maturata dai concessionari autostradali nel corso degli anni e della considerazione privatistica che viene attribuita allo strumento tariffario, laddove utilizzato⁶⁹.

e sulla diversificazione tra i gestori delle singole tratte autostradali come espediente per introdurre forme di concorrenza comparativa (nota come *yardstick competition*) all'interno del settore, si veda C. ACOCELLA, *Ancora sulla tensione tra pubblico e privato: il caso della realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali nel comparto autostradale*, *federalismi.it*, n. 23, 5 dicembre 2018, p. 28.

66. Il momento della c.d. “cattura del regolatore” deve essere infatti collocato ben prima dell'elaborazione della delibera Cipe n. 319/1996, già alla metà degli anni Settanta, anni in cui lo Stato si trova a confrontarsi con soggetti, quali ad esempio Società Autostrade, molto più preparati e competenti, dotati di autorevolezza di gran lunga più ampia di quella detenuta dal concedente stesso nel campo della gestione di infrastrutture complesse.

67. Sulle difficoltà dello Stato italiano ad abbandonare totalmente le vesti di imprenditore per la cultura giuridica che lo contraddistingue, si veda S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2001, p. 1. Tale riluttanza ad abbandonare le precedenti funzioni è visibile anche all'interno del settore autostradale, come evidenziato da L. BENFRATELLO, A. IOZZI, P. VALBONESI, *Privatisation, regulation and productivity in the Italian motorway industry*, SIEP, 2006, per i quali alla base della flessibilità accordata per la definizione del fattore X all'interno della delibera Cipe n. 319/1996 vi era in realtà l'intenzione dello Stato di continuare a controllare l'equilibrio economico finanziario dei concessionari e del settore autostradale in sé.

68. Fattori che possono essere ricondotti, in primo luogo, alla scelta originaria dello Stato di affidare la materia tariffaria non a un'autorità indipendente *ad hoc*, dotata di poteri regolatori, bensì al Cipe, organo di natura politica e, a conti fatti, all'Anas, poi sostituita direttamente dagli uffici del Ministero, almeno fino all'introduzione della Art.

69. A tal proposito, si possono richiamare l'esperienza francese (dell'Autorité de régulation des transports) e inglese (dell'Office for Rail and Road), con le dovute differenze per l'assetto di regolazione e di remunerazione della gestione autostradale attuato nei diversi Paesi. Per approfondire la prospettiva comparata rispetto a queste realtà, si veda, *ex multis*, M. CONTICELLI, *La Francia: il nodo dell'influenza dei concessionari*, in L. SALTARI, A. TONETTI

D'altro canto, posta la natura industriale e commerciale dell'attività svolta da parte dei concessionari, secondo diversi studiosi la gestione della rete autostradale dovrebbe essere in parte sottratta al rispetto delle regole prettamente pubblicistiche, come emerso anche nei ragionamenti del giudice delle leggi in merito all'illegittimità costituzionale dell'art. 177 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (c.d. vecchio Codice dei contratti pubblici) per violazione della libertà di iniziativa economica riconosciuta ai concessionari autostradali⁷⁰. In tal senso la Corte, sottolineando la necessità di bilanciare il perseguimento degli obiettivi di concorrenza e di pubblica utilità con gli interessi dei privati, ha riconosciuto ai concessionari importanti margini di libertà

(a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade, in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, cit.; C. di SERI, *Il Regno Unito: La virtuosa partnership pubblico-privato*, in L. SALTARI, A. TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade, in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, cit.; G. MOCAVINI, *Gli Stati Uniti: La rilevanza strategica delle reti federali*, in L. SALTARI, A. TONETTI (a cura di), *Il regime giuridico delle autostrade, in Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, cit. per un confronto oltreoceano. In particolare, si veda il Rapporto OXERA, *La regolazione delle autostrade: caso italiano e confronto internazionale*, 2019, p. 30, in cui si riporta che il modello del regolatore indipendente con poteri di vigilanza e di regolazione è quello che ha trovato minore applicazione nel settore autostradale in Europa. La maggior parte dei regimi vigenti in Europa per il settore dei trasporti, con riferimento alla definizione del metodo tariffario e degli *standard*, prevede infatti l'elaborazione degli stessi da parte del Governo, o indirettamente mediante un'agenzia (come accade nel caso dell'Austria, dove vengono elaborate dall'impresa pubblica, ASFINAG, che gestisce la rete e approvate dal Ministero dei Trasporti) o direttamente attraverso strutture dei ministeri stessi (è il caso ad esempio della Francia e della Spagna). Infatti, il modello di regolazione di tradizione anglosassone che prevede un'autorità indipendente per la definizione del metodo tariffario tarda ad affermarsi per le infrastrutture di trasporto, anche per la mancanza di indicazioni cogenti su questo punto all'interno della direttiva Eurovignette e delle successive modifiche alla stessa.

70. Si fa riferimento alla sentenza della Corte costituzionale del 23 novembre 2021 n. 218, con cui il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 177, d.l. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici allora vigente per violazione degli artt. 3, comma 1 e 41, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui obbligava i titolari delle concessioni in corso di svolgimento, non assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure a evidenza pubblica, a esternalizzare, mediante affidamenti a terzi con procedura di evidenza pubblica, l'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture, relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, nonché a realizzare la restante parte di tali attività tramite società *in house* o società controllate o collegate ovvero operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. La Corte ha quindi ritenuto tali disposizioni eccessivamente lesive della libertà di iniziativa economica riconosciuta ai concessionari autostradali, in quanto rivolte più a favorire l'apertura alla concorrenza e a cercare di rimediare agli errori passati degli affidamenti in concessione senza gara che ad assicurare una maggiore utilità della gestione autostradale, imponendo da ultimo ai concessionari l'adozione di misure giudicate irragionevoli e sproporzionate. Sul punto, A. GIACALONE, M. LOMBARDO, *La Corte costituzionale sugli affidamenti dei concessionari, Urbanistica e appalti*, n. 3, 2022, p. 317 ss.; per la modifica della disciplina con riferimento al nuovo Codice dei contratti pubblici, cfr. G. BALOCCO, G. SCACCHERI, *L'obbligo di esternalizzazione per le concessioni originariamente affidate senza gara, Urbanistica e appalti*, n. 2, 1° marzo 2024, p. 176 ss.; sul rapporto tra concorrenza e iniziativa economica, *ex multis*, M. DELSIGNORE, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata*, Milano, 2011.

nella gestione⁷¹, operando una lettura dei rapporti tra Stato e concessionari che parrebbe discostarsi dall'assetto prettamente pubblicistico emerso dalle sentenze del Consiglio di Stato prima richiamate e, quindi, per l'illegittimità di interventi arbitrari e unilaterali all'interno dei rapporti di durata.

La natura pubblicistica dei rapporti concessori e il regime di specialità accordato alla concessione vengono tuttavia ribaditi anche nella recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI. 9 febbraio 2024 n. 1324, che, con riferimento al nuovo Codice dei contratti pubblici, e in particolare all'art. 189 d.lgs. n. 36/2023, riporta come il rapporto tra concedente e concessionario risulterebbe connotato dalla previsione di penetranti poteri di modifica unilaterale del contratto in capo al concedente durante il periodo di efficacia della concessione, per via dei prevalenti interessi pubblici in gioco⁷².

La situazione appare pertanto ben più complicata e lontana dalla definizione di quanto potrebbe sembrare a un primo sguardo.

Non da ultimo, il nuovo sistema di calcolo delle tariffe è stato infatti censurato da alcuni commentatori per il collegamento tra il procedimento di aggiornamento tariffario e quello di approvazione dei piani economico finanziari (Pef) delle concessioni autostradali, che il legislatore ha posto a fondamento della reiterata proroga dei termini per la conclusione di entrambi i procedimenti per mezzo del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162⁷³ e dei successivi decreti d'urgenza, proprio al fine di consentire che detto aggiornamento avvenga in conformità al nuovo meccanismo introdotto dalle

71. Come, ad esempio, la libertà di scelta spettante all'imprenditore, che si estrinseca, tra l'altro, nella scelta dell'attività da svolgere, nelle modalità di reperimento dei capitali, nelle forme di organizzazione della stessa attività, dei sistemi di gestione di quest'ultima e, non da ultimo, anche delle tipologie di corrispettivo, come indicato al punto 8.4. del Considerando in diritto della sentenza Corte costituzionale n. 218/2021.

72. Sul punto, si richiama quanto espresso all'interno della sentenza, che nella parte in Diritto, punto 3.1., riporta, in risposta alle censure concernenti la modificabilità unilaterale dei rapporti concessori, che *"Del resto, in generale, il diritto dei contratti pubblici, anche nel suo formante europeo (tra cui, segnatamente, la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione), ha, da sempre, approntato con riguardo alla fase della esecuzione, un regime connotato da una forte carica di specialità rispetto al diritto comune, animato dalla necessità di contemperare il carattere negoziale dell'atto ed il dogma della stabilità contrattuale (espresso dal principio per cui pacta sunt servanda) con la natura pubblica degli interessi in esso riversati. Ne è riprova la circostanza che anche il legislatore del nuovo Codice, nonostante la consacrazione, all'art. 8, del principio di autonomia contrattuale e la previsione, all'art. 12, comma 1, lett. b), di un 'rinvio esterno' generale al codice civile, ha inteso disegnare, nel solco della tradizione, un assetto dei rapporti tra parte pubblica e parte privata del contratto di appalto improntato a quella che è stata definita come una 'diseguaglianza secondaria'. Asimmetria che si traduce anche, nel campo delle concessioni, nella previsione di penetranti poteri di modifica unilaterale del contratto durante il periodo di efficacia in capo al concedente (si veda l'art. 189 del d.lgs. n. 36 del 2023, ampiamente ricognitivo del dettato dell'articolo 43 della direttiva 2014/23/UE)".*

73. Tale decreto, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020 n. 8, ha rinviato l'adeguamento delle tariffe autostradali ad un momento successivo alla conclusione del procedimento di aggiornamento del piano economico-finanziario, limitando l'applicazione della disposizione normativa ai soli concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale fosse giunto a scadenza alla data di entrata in vigore del decreto in questione (art. 13,

delibere dell'Art⁷⁴. La connessione tra tali procedimenti e la dilazione dei tempi regolatori sono stati criticati sotto il profilo della ragionevolezza e per la violazione dell'affidamento riposto dai concessionari sulla certezza dei rapporti, nonché con riferimento all'illegittima riproposizione di decreti-legge di identico contenuto⁷⁵. D'altra parte, la questione del coordinamento tra i procedimenti per l'aggiornamento dei Pef e l'adeguamento delle tariffe autostradali è stata recentemente rimessa alla valutazione della Corte costituzionale grazie a una sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, che ha sottolineato la potenziale violazione di diversi articoli della Costituzione con riferimento alla modifica attuata dall'art. 13, d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 sugli aspetti procedurali dell'adeguamento delle tariffe⁷⁶.

comma 3, d.l. 30 dicembre 2019 n. 162, meccanismo confermato nella Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, all'art. 14, recante la disciplina transitoria applicabile alle concessioni in essere).

74. Si fa riferimento, in ordine, all'art. 13, comma 5, d.l. 31 dicembre 2020 n. 183 (convertito con l. n. 21/2021) che ha esteso la scadenza al 31 luglio 2021, modificando il termine stabilito dall'art. 13, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 2020 n. 8 “*non oltre il 31 luglio 2020*”; all'art. 2, comma 1, d.l. 10 settembre 2021 n. 121 (convertito con l. n. 156/2021) che ha prorogato la scadenza fino al 31 dicembre 2021 ed esteso il differimento “*a tutte le annualità comprese nel nuovo periodo regolatorio*”; all'art. 24, comma 10-bis, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4 che ha introdotto, in sede di legge di conversione n. 25 del 28 marzo 2022, un'ulteriore proroga fino al 31 ottobre 2022; all'art. 10, comma 4, d.l. 29 dicembre 2022 n. 198 che ha differito il termine sino al 31 dicembre 2023; all'art. 8, comma 9, d.l. del 30 dicembre 2023 n. 215 (convertito con l. n. 18/2024), che ha posticipato il termine al 31 dicembre 2024.

75. La legittimità delle proroghe disposte con i numerosi decreti-legge intervenuti sul punto, nonché del collegamento tra la procedura di adeguamento tariffario e quella di approvazione dei Pef, viene questionata infatti, a commento della sentenza TAR Valle d'Aosta, Sezione Unica, 8 gennaio 2024 n. 3, da G. BALOCCO, G. SCACCHERI, *L'insostenibile leggerezza del Decreto Milleproroghe tra il mancato adeguamento tariffario e l'approvazione dei PEF*, *Giurisprudenza Italiana*, n. 11, 2024, p. 2440 ss., secondo i quali la legislazione d'urgenza messa in atto negli ultimi anni si pone in contrasto non solo del legittimo affidamento del concessionario in merito al puntuale rispetto delle tempistiche dell'assetto regolatorio, ma anche della libertà di iniziativa economica riconosciuta al concessionario stesso e della certezza del diritto, sostenendo la legittimità dei dubbi di costituzionalità evidenziati all'interno del contenzioso richiamato. Il giudizio di appello concernente la sentenza in oggetto è stato sospeso con ordinanza del Consiglio di Stato del 13 febbraio 2025, n. 1219, data la pendenza innanzi alla Corte costituzionale di una questione riguardante le medesime parti.

76. Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 15 gennaio 2025 n. 294, che ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 (poi convertito, con modificazioni, nella l. 28 febbraio 2020 n. 8), nella prima formulazione, e come modificato dall'art. 13, comma 5 del d.l. 31 dicembre 2020 n. 183, per violazione degli artt. 3, 77 e 97 Cost., oltre che degli artt. 11, 41 e 117, comma 1, Cost., anche per il tramite della disciplina interposta di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e al principio *pacta sunt servanda*, nei sensi di cui in motivazione, al punto 26 della sentenza. In particolare, la questione da sottoporre alla Corte viene identificata all'interno del punto 26.6, secondo cui l'art. 13, comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 prima formulazione, e come modificato dall'art. 13, comma 5 del d.l. 31 dicembre 2020 n. 183, potrebbe violare i principi

A queste perplessità vanno poi aggiunte quelle concernenti l'efficacia del sistema tariffario messo a punto dall'Art⁷⁷.

Tali discussioni concernenti l'applicazione della nuova metodologia tariffaria non sono rimaste inascoltate da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti: a seguito dei risultati emersi dalla valutazione di impatto della regolazione (Vir) con riferimento agli effetti del sistema di pedaggio⁷⁸, l'Autorità ha infatti adottato, in primo luogo, delle indicazioni operative sull'applicazione dei principi e dei criteri della regolazione economica indirizzate ai concessionari per la predisposizione delle proposte di Pef⁷⁹ e, in secondo luogo, ha avviato un'indagine conoscitiva finalizzata alla valutazione di eventuali ipotesi di revisione dei sistemi tariffari di pedaggio, in ragione dei cambiamenti nel frattempo intervenuti nel settore⁸⁰.

Dalle analisi effettuate è apparsa evidente l'opportunità di intervenire sulla metodologia tariffaria sotto diversi profili⁸¹, sia attraverso l'adozione di indicazioni operative finalizzate a favorire una

costituzionali nella parte in cui prevede il differimento dell'adeguamento delle tariffe "fino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari". I termini della controversia e della questione di costituzionalità sono riassunti dall'Ufficio del Massimario del Consiglio di Stato nella News n. 17 del 24 febbraio 2025, che evidenzia al punto e) come la disciplina contenuta nell'art. 13, comma 3 del d. l. n. 162 del 2019, nella prima formulazione e come modificato dall'art. 13, comma 5 del d.l. n. 183 del 2020 (e dai successivi interventi sopra richiamati), appare in violazione degli artt. 3 e 77 Cost poiché (i) non è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato dal legislatore ("garantire la continuità dell'azione amministrativa"); (ii) non riveste carattere di urgenza; (iii) è sproporzionato; (iv) ostacola la continuità dell'azione amministrativa. La sentenza non definitiva, rinumerata come ordinanza n. 9/2025 è attualmente pendente innanzi alla Corte costituzionale, presso la quale il 25 giugno 2025 si è tenuta un'udienza pubblica.

77. In questo senso si richiama l'articolo di D. MARESCA, *Un nuovo modello per la realizzazione e gestione delle infrastrutture autostradali alla luce delle esigenze straordinarie e della ciclicità dello sviluppo delle infrastrutture*, federalismi.it, 20 marzo 2024, che sottolinea la somiglianza del modello tariffario al sistema adottato con la Delibera Cipe n. 39/2007.

78. Delibera n. 181 del 23 novembre 2023 "Avvio della verifica di impatto della regolazione sulla metodologia alla base dei sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali adottati dall'Autorità".

79. Si fa riferimento alla Delibera n. 15 dell'8 febbraio 2024 "Applicazione dei principi e dei criteri della regolazione economica delle concessioni autostradali approvati ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g) del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 - Indicazioni operative" e al suo allegato.

80. Delibera n. 29 del 29 febbraio 2024 "Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. n. 201/2011 - Avvio di indagine conoscitiva". I risultati dell'indagine sono stati poi pubblicati con la Delibera n. 56 dell'8 maggio 2024, "Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. n. 201/2011 - Chiusura dell'indagine", con allegata la "Indagine conoscitiva Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. n. 201/2011 - Relazione breve".

81. Ciò anche considerato, come riportato nella delibera n. 62/2024 del 16 maggio 2024, il prolungamento delle tempistiche di approvazione dei Piani economico finanziari delle società concessionarie, con conseguente dilazione nella realizzazione dei piani di investimento dei concessionari autostradali. I profili regolatori che potrebbero essere oggetto di aggiornamento riguardano: (i) l'adattabilità del *framework* regolatorio alle diverse tipologie di concessione; (ii) l'equilibrio economico delle gestioni in relazione all'effettiva allocazione dei rischi; (iii) i criteri di ammortamento dei beni reversibili; (iv) il tasso di remunerazione del capitale investito; (v) l'equità delle misure di

più puntuale applicazione dei pertinenti sistemi tariffari come approvati dall’Autorità, sia considerando eventuali ipotesi di aggiornamento da sottoporre a consultazione pubblica.

Come prima anticipato, l’Art ha dunque avviato a maggio del 2024 un procedimento per l’aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni autostradali di cui all’articolo 37, comma 2, lett. g), del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, di cui si attendono ancora i risultati. Dopo aver fissato inizialmente la scadenza al 20 dicembre 2024, l’Autorità ha infatti differito il termine di conclusione del procedimento al 31 marzo 2025⁸², considerata l’intervenuta approvazione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, conformemente alle tempistiche previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸³, e la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti istruttori alla luce delle disposizioni in esso contenute⁸⁴. La complessità dei calcoli e delle valutazioni tecniche richieste hanno imposto tuttavia il differimento del termine di conclusione del procedimento – almeno fino a questo momento – al 31 ottobre 2025.

5. Sfide e prospettive: la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023

Come le diverse opinioni e la moltitudine dei giudizi richiamati possono dimostrare, la regolazione del settore autostradale rappresenta ancora oggi un tema estremamente controverso, nonché oggetto di recenti e repentine trasformazioni, tenuto conto delle carenze strutturali e

salvaguardia adottate per le concessioni in essere; (vi) la metodologia per il recupero di produttività da efficientamento e le eventuali possibili deroghe; (vii) il meccanismo premiale/penale correlato alla qualità dei servizi; (viii) il meccanismo di poste figurative; (ix) il meccanismo di *revenue sharing*; (x) la definizione di criteri di formulazione delle previsioni di traffico; (xi) la definizione di criteri univoci per la modulazione tariffaria; (xii) l’adozione di specifici criteri di separazione contabile e contabilità regolatoria; (xiii) la predisposizione di adeguati strumenti, anche di natura informatica, da mettere a disposizione dei concessionari per la costruzione tariffaria; (xiv) le modalità e le tempistiche dei procedimenti amministrativi propedeutici al rilascio dei pareri Art; (xv) la definizione di proporzionate misure transitorie connesse all’entrata in vigore delle innovazioni al *framework* regolatorio.

82. Delibera n. 186/2024, del 18 dicembre 2024, che ha spostato il termine inizialmente previsto dalla delibera n. 62/2024. A questa prima proroga, tuttavia, ne sono seguite molte altre: si vedano la delibera n. 75/2025, del 15 maggio 2025, la n. 93/2025, dell’11 giugno 2025 e, da ultimo, la n. 150/2025, dell’11 settembre 2025, che ha spostato il termine di conclusione del procedimento al 31 ottobre 2025. Si segnala infine che l’Art con delibera n. 153/2025, dell’11 settembre 2025, ha deciso di collegare all’esito del procedimento avviato con delibera n. 62/2024 anche la definizione del tasso di remunerazione del capitale investito da utilizzare nell’ambito delle procedure di aggiornamento o revisione delle concessioni autostradali.

83. Nell’ambito della MIC2-11-12 Riforma 2 – “Leggi annuali sulla concorrenza”, il Pnrr italiano ha previsto infatti l’adozione della legge annuale per la concorrenza 2023 entro il 31 dicembre 2024.

84. Come riportato sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al link <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/autostrade-nuovo-anno-senza-aumenti-tariffe-congelate-per-22-concessionarie>, fino all’introduzione del nuovo modello tariffario, a partire dal 1° gennaio 2025 le tariffe autostradali sono rimaste invariate per tutte le ventidue società concessionarie autostradali coinvolte nell’aggiornamento dei piani economico finanziari, grazie alla cooperazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell’economia e delle Finanze, d’intesa con l’Art.

di sicurezza riscontrate a livello generale dopo i fatti del ponte Morandi⁸⁵ e dell'ingente disponibilità di risorse economiche derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano per attuare interventi di riforma e di investimento infrastrutturale.

Occorre infatti ricordare, seppur incidentalmente, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti riveste un ruolo chiave nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, come dicastero destinatario del maggior numero di fondi europei (quasi 40 miliardi di euro)⁸⁶ e titolare di un ingente numero di investimenti, rientranti in varie Missioni⁸⁷.

Tra gli obiettivi fissati all'interno del Pnrr, la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, approvata a dicembre del 2024⁸⁸, ha introdotto diverse misure per innovare il settore autostradale, compresa la previsione di un quadro normativo all'interno del quale rendere obbligatorio lo svolgimento delle gare per i contratti di concessione (ed impedirne, da adesso in avanti, il rinnovo automatico⁸⁹), salve le ipotesi consentite dalla legge per gli affidamenti a società interamente partecipate dallo Stato o a società *in house* appositamente costituite⁹⁰.

85. Sulle condizioni di incuria delle infrastrutture autostradali, che hanno scosso l'opinione pubblica al punto di portare a questionare la validità del modello delle concessioni autostradali, si vedano le inchieste di F. PINOTTI, *Dieci i ponti crollati in cinque anni: in calo la manutenzione e gli investimenti*, per *Il Corriere della sera*, 14 agosto 2018; M. GABANELLI, F. PINOTTI, *Perché le autostrade italiane sono le più care d'Europa*, per *Il Corriere della sera*, 11 giugno 2018; F. GATTI, *Ruggine, corrosione e cemento sbriciolato: il drammatico degrado delle strade d'Italia*, per *L'Espresso*, 28 maggio 2021. Tra le attività intraprese dall'ANSFISA per la sicurezza delle infrastrutture autostradali si richiama a tal proposito l'approntamento delle Linee Guida sui sistemi di gestione della sicurezza, adottate con decreto direttoriale del 22 aprile 2022 dopo un lungo *iter* di consultazione con i concessionari autostradali: esse contengono informazioni, regole e procedure per costruire un sistema di gestione strutturato e condiviso delle attività di verifica, manutenzione e adeguamento delle reti di infrastrutture stradali. Le Linee guida sono consultabili sul sito <https://www.ansfisa.gov.it/>. Sui compiti attribuiti a tale Agenzia, si veda A. MONTESANO, *Concessioni autostradali e sicurezza delle relative infrastrutture: nuovi strumenti di monitoraggio e prospettive di sostenibilità*, in A. MONTESANO (a cura di), *Concessioni e trasporti procedure di affidamento e attività di vigilanza sulla gestione concessoria*, Torino, 2024, p. 129 ss.

86. Per un confronto delle risorse assegnate a ciascun Ministero si veda la tabella A allegata al decreto 6 agosto 2021, recante "Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione", come modificata dal Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze il 3 maggio 2024, pubblicata in GU 134 del 10 giugno 2024 e reperibile al link https://www.mit.gov.it/nfsmittgov/files/media/notizia/202406/tabella%20allegata%20al%20decreto%203%20maggio%202024_0.pdf.

87. Tutte le informazioni sugli investimenti Pnrr di competenza Mit alla luce della rimodulazione del Pnrr sono già disponibili nella sezione Attuazione Misure Pnrr sulla pagina web del Ministero al link <https://mit.gov.it/comunicazione/news/attuazione-misure-del-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza>, con informazioni aggiuntive sul raggiungimento degli obiettivi e traguardi legati al Piano e sullo stato di attuazione delle singole misure.

88. L. 16 dicembre 2024 n. 193, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 295 del 17 dicembre 2024. Per lo studio della legge si veda il *dossier* preparato dal servizio studi della Camera e Senato A.S. n. 1318, pubblicato il 4 dicembre 2024. Alcune disposizioni della legge n. 193/2024 sono state successivamente modificate dall'art. 11 del D.L. 73/2025.

89. Si fa riferimento in particolare all'art. 10 della l. 16 dicembre 2024 n. 193, il quale però, come disposto dall'art. 16 della legge, non si applica alle concessioni in essere.

90. Sul ricorso al modello *in house* in concomitanza al nuovo modello regolatorio avviato a seguito del Decreto

Per quanto riguarda la regolazione delle tariffe, la legge annuale ha disposto una nuova serie di poteri per l'Art con riferimento alle concessioni autostradali affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025, inserendo all'art. 37, co.2, del d.l. n. 201/2011, la lettera g-bis⁹¹): la legge prevede infatti che l'Autorità provveda a stabilire il sistema tariffario per la definizione delle tariffe basato sul modello del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione, disponendo che, in coerenza con quanto previsto dalla direttiva (UE) 2022/362 del Parlamento europeo e del Consiglio, il sistema per l'individuazione delle tariffe debba essere calcolato in base alla distanza percorsa sull'infrastruttura autostradale, ai flussi di traffico e all'indice inflativo stimato alla data di sottoscrizione o aggiornamento del Pef, tenendo conto anche delle caratteristiche intrinseche del tracciato autostradale, delle infrastrutture e dei manufatti presenti⁹². Una volta definito il modello tariffario dall'Art, le tariffe verranno applicate dall'ente concedente all'interno degli schemi di convenzione.

La legge dispone poi che le tariffe da pedaggio siano riscosse e accantonate ogni anno nel bilancio di esercizio dei concessionari in un fondo vincolato. Annualmente, la legge di bilancio determina inoltre le quote da imputare, rispettivamente, a due nuovi fondi da istituire nello stato di previsione del Mit, il Fondo nazionale per gli investimenti sulla rete autostradale e il Fondo per il riequilibrio economico-finanziario delle concessioni, prevedendone il trasferimento al bilancio dello Stato⁹³.

Genova si veda, in particolare, J. BERCELLI, *Il sistema autostradale tra istanza autonomista, modello in house e regolazione indipendente*, *Munus*, n. 1, 2022, p. 17 ss.

91. L'art. 16, della l. 16 dicembre 2024 n. 193, recante Disposizioni di coordinamento normativo, apporta infatti importanti modifiche all'art. 37, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214, concernente i compiti affidati all'Art: in primo luogo, dispone la sostituzione, all'art. 37, comma 2, lett. g), d.l. n. 201/2011 delle parole "nuove concessioni" con "concessioni affidate fino al 31 dicembre 2024"; in secondo luogo introduce un nuovo punto all'elenco di competenze dell'autorità, la lettera g-bis), con riferimento alle competenze per le concessioni autostradali affidate a decorrere dal 1° gennaio 2025. Oltre ai compiti di definizione tariffaria, richiamati nel testo, tale innovazione prevede che l'Art provveda "a definire, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero dell'economia e delle finanze, uno schema di bando-tipo di concessione e uno schema di convenzione-tipo, anche con riferimento agli affidamenti in house; a esprimere il parere di competenza sulla proposta di affidamento in relazione agli affidamenti con gara e in house nonché sugli aggiornamenti o sulle revisioni delle convenzioni autostradali; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e di stimolare la concorrenza per confronto".

92. Così, l'art. 12, 1 comma, l. 16 dicembre 2024, n. 193, da ultimo modificato per mezzo dell'art. 11, comma 1, lettera d), del d.l. 21 maggio 2025, n. 73, che ha inserito un richiamo all'applicazione del sistema tariffario per l'individuazione delle tariffe adottato dall'Art. Il procedimento di definizione del sistema tariffario è stato avviato dall'Art con delibera n. 74/2025, del 15 maggio 2025, fissando inizialmente la scadenza per la conclusione del procedimento al 31 luglio 2025. Tale scadenza è stata poi differita con le delibere n. 92/2025, dell'11 giugno 2025 e n. 149/2025, del 11 settembre 2025 al 31 ottobre 2025.

93. Meccanismo disciplinato all'art. 12, comma 5, l. n. 193/2024, cui si rinvia la lettura. Tale provvedimento viene criticato all'interno della Memoria di Confindustria del 16 ottobre 2024, resa sul Disegno di legge annuale per il

Il mondo delle concessioni autostradali è quindi alle porte di una nuova epoca regolatoria che promette diversi cambiamenti radicali nel settore, sia per quanto riguarda la gestione delle tratte autostradali che la definizione dei pedaggi, ambito in cui l'Autorità di regolazione dei trasporti continua ad avere una posizione assolutamente centrale.

Le disposizioni della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 riguardanti la regolazione tariffaria potranno servire, non da ultimo, all'Autorità anche per l'aggiornamento del sistema tariffario per le concessioni esistenti; in questo senso, la normativa richiamata avrà un impatto immediato nel settore, stimolando sin da subito il dibattito con i concessionari autostradali⁹⁴.

La prospettiva di una nuova riforma delle concessioni autostradali, di poco distante da quella avviata a seguito dei fatti del ponte Morandi e dalla definizione del primo sistema tariffario dell'Art, mette tuttavia in evidenza una serie di interrogativi che caratterizzano ancora il settore, come l'effettiva legittimità degli interventi effettuati, in via unilaterale, dal legislatore e la corretta natura da attribuire al rapporto concessorio nell'ambito del settore autostradale, elementi, invero, centrali su cui sembra non esserci ancora unanimità nel mondo del diritto⁹⁵, date le caratteristiche

mercato e la concorrenza 2023, reperibile online al link <https://public.confindustria.it/repository/2025/03/27021918/DDL-Concorrenza-2023-Memoria-Confindustria.pdf>, ove si riporta che sarebbe opportuno adottare ulteriori previsioni atte a garantire la sostenibilità dei Pef dei diversi concessionari.

94. L'Autorità di regolazione dei trasporti nelle Osservazioni sul Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 rese innanzi alla Camera dei Deputati - Commissioni Riunite X (Attività Produttive) e VIII (Ambiente), reperibile al link <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM10/Audizioni/leg19.com10.Audizioni.Memoria.PUBLICO.ideGes.47755.16-10-2024-18-51-09.627.pdf>, dopo aver mostrato generale apprezzamento per la riforma sia sotto il profilo sostanziale che sotto il profilo procedimentale, ha infatti aggiunto, con riguardo alle innovazioni introdotte: *“Si coglie l'occasione per segnalare che l'Art ha avviato, con la delibera n. 62/2024, un procedimento aggiornamento dei sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali, nel quale ha incluso tra i profili regolatori suscettibili di affinamento i criteri di ammortamento dei beni reversibili. Inoltre, anche sulla base delle innovazioni normative proposte, eventuali ulteriori profili regolatori potranno essere oggetto di uno o più specifici e separati procedimenti di prossimo avvio. Si osserva, altresì, che la disciplina delle componenti tariffarie di cui all'articolo 12 comma 3, risulta compatibile con l'attuale modello tariffario definito dall'Art”*.

95. Invero l'ammissibilità dello *ius variandi* pubblicistico viene trattata da M. RENNA, *Le concessioni autostradali: spunti a partire dai contributi di Marco D'Alberti*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, 2022, p. 716 ss., il quale riporta che *“la tesi dello ius variandi pubblico assoggettato solo ai supremi e generalissimi principi di ragionevolezza e proporzionalità proietta più di un'ombra sulla matrice autenticamente negoziale delle convenzioni su cui le iniziative modificative di stampo unilaterale sono destinate a esprimersi”*, salvo poi sottolineare che non si possono sottovalutare le peculiarità del settore in cui la suddetta apertura giurisprudenziale verso lo *ius variandi* pubblico si colloca e che occorre procedere con cautela prima di trarre conclusioni affrettate sul piano della teoria generale. L'autore conclude poi che *“non sembra che il dato positivo, e in particolare quello relativo alle prerogative pubbliche di ius variandi, non sia idoneo a rappresentare un fondamento teorico sulla scorta del quale mettere in discussione la natura pattizia delle convenzioni accessive alle convenzioni”*, e che in questo caso occorre preferire un approccio pragmatico allo studio delle concessioni autostradali, basandosi sulla prassi e sulle caratteristiche del bene dato in concessione.

assolutamente peculiari delle concessioni in oggetto e la storia, non perfettamente lineare, che le contraddistingue.

Da una parte, infatti, al rapporto concessorio per la gestione delle infrastrutture autostradali deve essere riconosciuta una condizione di “specialità” tale da giustificare la deroga ai generali principi contrattualistici e privatistici, in virtù della prevalenza dell’interesse pubblico rispetto a quello, imprenditoriale, della gestione del bene⁹⁶; dall’altra parte, il frenetico susseguirsi degli interventi normativi, non sempre coerenti, per definire tale regime di specialità ha portato autorevoli studiosi ad affermare, già da diversi anni, che “*non si conoscono precedenti di disordine legislativo di tale ampiezza ed intrico [...] in un settore tanto delicato per gli interessi di imprese e lavoratori che impegna*”⁹⁷: i provvedimenti adottati del legislatore in materia, osservati nel lungo periodo, sono apparsi infatti ispirati principalmente da esigenze (di volta in volta) contingenti e non dal perseguimento di un disegno organico di ristrutturazione del rapporto concessorio, dando luogo a una continua oscillazione tra il prevalere di spinte pubblicistiche e la protezione degli affidamenti e degli investimenti dei concessionari⁹⁸ – oscillazione che forse potrebbe caratterizzare anche queste ultime riforme.

La rinnovata posizione attribuita all’Autorità di regolazione dei trasporti per la definizione dei modelli tariffari autostradali (futuri e passati, superando definitivamente il richiamato doppio binario) deve essere quindi accompagnata da una puntuale e matura riflessione sulle condizioni di esercizio del nuovo potere regolatorio; esso certamente deve sottostare al vaglio dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, equità e non discriminazione⁹⁹, ma necessita forse di una più

96. Sulla specialità dei contratti di concessione si veda anche U. FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, Giur. it., IV, 1900, p. 369 ss. Come chiarito infatti da L. SALTARI, C. CATALDI, *Le concessioni autostradali*, in AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Rapporto 2019, cit. p. 84 ss., “*le concessioni autostradali presentano, in realtà, un carattere misto, in quanto afferenti sia all’affidamento di lavori per la costruzione o la manutenzione straordinaria delle reti, sia alla gestione di un servizio (passivo) di trasporto volto a garantire la mobilità degli utenti. Le concessioni autostradali non sembrano perciò pienamente riconducibili al genus sovranazionale delle concessioni, nel quale i moduli concessori sono inseriti in una dimensione privatistica, come si evince dalla ricostruzione della concessione stessa nei termini di un contratto a titolo oneroso ed in forma scritta avente ad oggetto l’affidamento, da parte di un’amministrazione aggiudicatrice, dell’esecuzione di lavori o la gestione di servizi in favore di un determinato operatore economico*”. Per un’altra ricostruzione, si veda L. SALTARI, *Le concessioni autostradali: un paradigma autonomo?*, cit., p. 1129, per cui la concessione autostradale risulta essere un ibrido tra quella di lavori e quella di servizi: il suo oggetto non collima pienamente né con l’una né con l’altra, consistendo tanto nell’affidamento di lavori per la costruzione di opere quanto nella successiva gestione del servizio di trasporto.

97. M.S. GIANNINI, *Punti fermi in tema di opere pubbliche*, Riv. trim. app., 1986 e ID., *Scritti*, vol. VIII, Milano, 2006, p. 645, richiamato anche da A. MARI, *Le infrastrutture*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 1861.

98. Così G. PROFETA, *La fisionomia delle concessioni autostradali: un pendolo tra pubblico e privato*, cit.

99. Sul punto S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale, n. 2, 2002, p. 265-276.

ferma definizione dei principi di diritto posti alla base della sua esistenza e dei suoi confini applicativi, pena il continuo tentativo di delegittimazione dei sistemi tariffari per i rapporti concessori più risalenti¹⁰⁰.

In attesa degli esiti del procedimento di aggiornamento del sistema tariffario di pedaggio avviato a maggio del 2024 possiamo dunque trarre alcune parziali considerazioni.

In primo luogo, l'assegnazione dei poteri consultivi e deliberativi in capo all'Autorità indipendente rappresenta un cambiamento radicale per lo Stato italiano, il quale dovrà il più possibile preservare i nuovi equilibri di leale collaborazione imposti tra le istituzioni statali ed evitare così l'affermarsi di dinamiche di esclusione come quelle che hanno caratterizzato i rapporti tra il Ministero e l'Art in passato.

In secondo luogo, all'Autorità di regolazione dei trasporti è sostanzialmente rimesso il delicato compito di promuovere la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti in un settore estremamente complesso: tale onere richiederà certamente un enorme sforzo normativo, nonché interpretativo-applicativo e regolatorio, di cui non si possono affrettare i tempi.

100. In altre parole, occorre soffermarsi con maggiore attenzione sul c.d. *ius variandi* affermato dalla giurisprudenza all'interno del settore autostradale. A tal proposito appare interessante richiamare quanto riportato dall'Aiscat (Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori) nelle osservazioni rese nel procedimento e indizione della consultazione pubblica sugli elementi per la definizione dello schema di concessione e del sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale relativi alla tratta autostradale A22 Brennero-Modena, avviato con delibera n. 140 del 23 ottobre 2024, per cui *“In tale contesto le continue modifiche del quadro regolatorio, anche se applicate per nuovi affidamenti, nella pratica, determinano una situazione che nei fatti collide fortemente con i principi di certezza e trasparenza regolatoria. Tali principi sono stati rappresentati dalla stessa Autorità all'interno di recenti pubblicazioni sul settore, inclusi gli indirizzi contenuti nel documento Metodologia alla base dei sistemi tariffari di pedaggio relativi alle concessioni autostradali adottati dall'Autorità (Documento Vir). Tali continue modifiche al quadro regolatorio determinano infatti evidenti ripercussioni negative nella percezione del rischio da parte degli stakeholder, nonché tendono a delineare profondi profili di discontinuità e discriminazione all'interno del settore stesso, vanificando l'intento iniziale dell'Autorità di determinare un quadro regolatorio più omogeneo”*. Il procedimento avviato dall'Art con delibera n. 140/2024 si è poi concluso con la delibera n. 175/2024, pubblicata il 29 settembre 2024, alla cui relazione istruttoria si rinvia per ulteriori approfondimenti.