

Il T.a.r. per il Lazio rimette alla Corte di giustizia UE alcune questioni pregiudiziali in tema di concessioni autostradali e, in particolare, sulla compatibilità eurounitaria della disciplina contenuta nell'art. 43 del d.l. n. 201 del 2011, convertito con l. n. 214 del 2011 in rapporto alla disciplina prevista nella direttiva n. 2014/23/UE.

La mancata valutazione - nel corso dell'istruttoria inerente alla modificazione oggettiva e soggettiva di una concessione in corso di validità ovvero ad una sua rinegoziazione - del rispetto dell'obbligo di evidenza pubblica nonché della verifica di affidabilità del concessionario già resosi autore di un grave inadempimento, i punti focali del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE in rassegna.

[T.a.r. per il Lazio, sezione IV, sentenza non definitiva 19 ottobre 2022, n. 13434 – Pres. Politi, Est. Fanizza](#)

Contratti pubblici – Concessioni autostradali – Modificazione della concessione in corso di validità – Valutazione dell'obbligo di indire una procedura di evidenza pubblica – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Contratti pubblici – Concessioni autostradali – Modificazione della concessione autostradale in corso di validità – Valutazione dell'affidabilità del concessionario che si sia reso autore di un grave inadempimento – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Vanno rimessi alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti interpretativi:

a) se sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'Amministrazione concedente possa istruire un procedimento di modificazione soggettiva ed oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare ed esprimersi sull'obbligo di indire una procedura di evidenza pubblica;

b) se sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'Amministrazione concedente possa istruire un procedimento di modificazione soggettiva ed oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare l'affidabilità di un concessionario che si sia reso autore di un grave inadempimento;

c) se in caso di rilevata violazione del principio di evidenza pubblica e/o di rilevata inaffidabilità del titolare di una concessione autostradale, la normativa comunitaria imponga l'obbligo della risoluzione del rapporto (1).

I. – Con la sentenza non definitiva in rassegna, il T.a.r. per il Lazio, su ricorso proposto da alcune associazioni imprenditoriali e di utenti dei servizi bancari e finanziari - premessa la ricostruzione in fatto delle vicende che hanno caratterizzato il procedimento per cui è causa - ha posto alcuni quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia UE circa la sussistenza di un obbligo o meno, discendente dalla normativa UE, di esperimento di una procedura di gara in conseguenza della modifica della convenzione originaria e il riassetto societario di Autostrade per l'Italia s.p.a. (ASPI), nonché dell'obbligo di effettiva verifica di affidabilità del concessionario già ritenuto *"inaffidabile"* per la ricostruzione del Ponte Morandi di Genova.

La controversia che ha condotto al rinvio pregiudiziale ha ad oggetto la concessione della società ASPI e, segnatamente, l'assetto dell'istruttoria nel procedimento riguardante gli *"aggiornamenti"* e le *"revisioni"* delle convenzioni autostradali, distinguendo a seconda che le concessioni in questione comportino, o meno, variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica.

L'art. 43 d.l. n. 6 dicembre 2011 (recante *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*), convertito con l. n. 214 del 2011, stabilisce, per quanto qui di interesse, che:

- a) *"gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni e, successivamente, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente"* (comma 1);
- b) *"gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente"* (comma 2);
- c) *"nei casi di cui ai commi 1 e 2 il concedente, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti, verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all'effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa"* (comma 2-bis);
- d) *"gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali, i cui schemi di atti aggiuntivi sono già stati sottoposti al parere del CIPE alla data di entrata in vigore del*

presente decreto, sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente" (comma 3).

La questione attiene alla verifica se l'istruttoria che connota il procedimento debba tenere conto, o meno, delle disposizioni e dei principi del diritto UE e se, nel concreto caso della concessionaria ASPI, le decisioni scaturite dall'esercizio del potere in questione abbiano, o meno, violato o eluso l'applicazione delle norme e dei principi di diritto eurounitario.

II.- L'iter argomentativo del T.a.r. si è così articolato:

e) la direttiva n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione ha ribadito il principio dell'evidenza pubblica, e ciò:

e1) al considerando n. 68, in cui si precisa che *"di norma le concessioni sono accordi complessi di lunga durata con i quali il concessionario assume responsabilità e rischi tradizionalmente assunti dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori e rientranti di norma nell'ambito di competenza di queste ultime. Per tale ragione, fatta salva l'osservanza della presente direttiva e dei principi di trasparenza e di parità di trattamento, dovrebbe essere lasciata alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori un'ampia flessibilità nel definire e organizzare la procedura di selezione del concessionario. Tuttavia, al fine di garantire parità di trattamento e trasparenza durante l'intera procedura di aggiudicazione, è opportuno prevedere garanzie minime per quanto riguarda la procedura di aggiudicazione, ivi comprese informazioni sulla natura e l'ambito di applicazione della concessione, la limitazione del numero di candidati, la diffusione delle informazioni ai candidati e agli offerenti e la disponibilità di registrazioni appropriate. È altresì necessario disporre che vengano rispettate le condizioni iniziali previste dal bando di concessione, per evitare disparità di trattamento tra i potenziali candidati";*

e2) al considerando n. 75, in cui si precisa che *"i contratti di concessione generalmente comportano disposizioni tecniche e finanziarie complesse e di lunga durata, soggette ai mutamenti delle circostanze. È pertanto necessario precisare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia, le condizioni alle quali le modifiche di una concessione durante la sua esecuzione richiedono una nuova procedura di aggiudicazione della concessione. Una nuova procedura di concessione è necessaria quando vengono apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, in particolare al campo di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, inclusa la ripartizione dei diritti di proprietà intellettuale. Tali modifiche dimostrano*

l'intenzione delle parti di rinegoziare termini o condizioni essenziali della concessione in questione”;

- f) tali enunciazioni sono preordinate a rendere effettivo l'assunto di cui al considerando n. 3, secondo cui *“i contratti di concessione rappresentano importanti strumenti nello sviluppo strutturale a lungo termine di infrastrutture e servizi strategici in quanto concorrono al miglioramento della concorrenza in seno al mercato interno, consentono di beneficiare delle competenze del settore privato e contribuiscono a conseguire efficienza e innovazione”;*
- g) tale, rigoroso, regime è compendiato dalla giurisprudenza UE, ad avviso della quale il *“principio di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza che ne deriva ostano a che, dopo l'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice concedente e il concessionario apportino alle disposizioni del loro contratto modifiche tali che dette disposizioni presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle iniziali. È quanto avviene se le modifiche previste hanno per effetto o di estendere la concessione di lavori pubblici, in modo considerevole, a elementi non previsti, o di alterare l'equilibrio economico contrattuale in favore del concessionario, oppure se tali modifiche sono atte a rimettere in discussione l'aggiudicazione di lavori pubblici nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura originaria, o sarebbe stata accolta un'altra offerta oppure avrebbe potuto essere ammessi offerenti diversi. Pertanto, in linea di principio, una modifica sostanziale di un contratto di concessione di lavori pubblici deve dar luogo a una nuova procedura di aggiudicazione relativa al contratto modificato”* (cfr. [Corte di giustizia UE, sez. V, 18 settembre 2019, C-526/17, Commissione c. Repubblica Italiana](#));
- h) in tema di evidenza pubblica nelle concessioni autostradali, utili approfondimenti sono stati operati da Corte conti, sez. centr. contr. Stato gestione, 18 dicembre 2019, n. 18 (in *Riv. corte conti*, 2020, 1, 124, con nota di MIELE), la quale ha rilevato come *“nel corso degli anni, è stato serrato il confronto con l'Unione europea per ottenere deroghe all'affidamento tramite gara; peraltro, il mancato ricorso al mercato ha provocato, già nel 1997, la dichiarazione di illegittimità, da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti, dell'attribuzione della più importante concessione. Effetti del tutto simili alla proroga formale conseguono dall'eccessivo valore di subentro, dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione e dalla revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari se consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza. In tale contesto, – si sottolinea – nel 2018 è stata anche limitata al 60 per cento la percentuale di affidamenti esterni cui le concessionarie sono obbligate, in deroga alla disciplina di maggior rigore dettata per gli altri settori”. L'analisi della Sezione pone*

in evidenza come il mantenimento dello status quo abbia accentuato le tante inefficienze riscontrate nel sistema, quali l'irrazionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari, di molte clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per le parti private. Inoltre, costante è risultata, nel tempo, la diminuzione degli investimenti";

i) è, inoltre, necessario soffermarsi su un profilo di notevole rilevanza, prospettato, proprio con riferimento alla concessione di cui risulta titolare ASPI, dalla Corte costituzionale, la quale ha espresso una valutazione di carattere perentorio sul regime di favore riservato a tale concessionario, e ciò pronunciandosi nell'ambito del giudizio sulla legittimità costituzionale delle disposizioni (artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter, comma 1, d.l. n. 109 del 2018, convertito, con modificazioni, nella l. 130 del 2018) che, nel recente passato, hanno assegnato ad un commissario straordinario il compito di garantire tempestivamente l'avvio dei lavori di demolizione e ricostruzione del ponte Morandi:

i1) nella sentenza [Corte cost., 27 luglio 2020, n. 168](#) (in *Ambiente*, 2021, 67 (m), con nota di SPANICCIATI, in *Giur. cost.*, 2020, 1863, con nota di ASTONE, ANZON DEMMIG, nonché oggetto della [News US n data 9 settembre 2020](#)), è stato osservato che, *“come emerge anche dalla relazione sulle concessioni autostradali recata dalla delibera della Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, ASPI è concessionaria di circa la metà della rete autostradale italiana da molti decenni, senza peraltro avere ottenuto tale qualità a seguito di una gara. La sua posizione è stata da ultimo rafforzata dal già rammentato art. 8-duodecies del d.l. n. 59 del 2008, che ha legiferato la convenzione del 2007, prorogando la durata del rapporto concessorio fino al 31 dicembre del 2038. La decadenza e la revoca della concessione è stata in tal modo resa straordinariamente onerosa per la parte pubblica, soggetta, in base ai già citati artt. 9 e 9-bis della convenzione, ad un regime indennitario del tutto eccezionale e derogatorio, a favore della concessionaria, delle regole di diritto comune attinenti a tale genere di rapporto. Basti pensare che l'art. 9 della convenzione, in tema di decadenza dalla concessione, per grave inadempimento del concessionario, subordina il subentro del concedente al pagamento di un importo corrispondente al valore attuale netto dei ricavi di gestione «sino alla scadenza della concessione», preservando così l'utile che il concessionario avrebbe tratto dal rapporto, benché quest'ultimo sia cessato per causa imputabile allo stesso concessionario. In un tale contesto, che di fatto paralizza per lunghi anni iniziative volte all'apertura del mercato di riferimento, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 18 settembre 2019, in causa C-526/17, ha condannato lo Stato italiano, per avere prorogato una concessione di tratto autostradale conseguita a suo tempo senza gara, ribadendo la piena*

soggezione di tale segmento del mercato al principio di concorrenza. Tale soggezione è ora affermata anche dall'art. 178 cod. contratti pubblici";

- i2) tutto quanto illustrato prova che nel corso del procedimento di contestazione fossero agevolmente ravvisabili degli indici sintomatici che – in vista della possibile decisione di procrastinare, in ragione della *“nuova proposta”* di ASPI, il rapporto concessorio – avrebbero dovuto rendere l'istruttoria procedimentale particolarmente attenta ai profili di possibile violazione del principio di concorrenza e del suo più naturale corollario, ossia l'obbligo di indire e svolgere una procedura di evidenza pubblica;
- j) premesso che risulta mutato l'assetto proprietario che aveva contraddistinto la compagine concessionaria nella vigenza della precedente regolazione, va osservato che:
- j1) l'art. 43 della direttiva n. 2014/23/UE (*“modifica di contratti durante il periodo di validità”*) prevede un temperamento dell'obbligo di indire procedure di evidenza pubblica, nel senso che *“le concessioni possono essere modificate senza una nuova procedura di aggiudicazione della concessione a norma della presente direttiva nei casi seguenti: (...) d) se un nuovo concessionario sostituisce quello a cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avevano inizialmente aggiudicato la concessione a causa di una delle seguenti circostanze: (...) ii) al concessionario iniziale succede, in via universale o parziale, a seguito di ristrutturazioni societarie, comprese rilevazioni, fusioni, acquisizione o insolvenza, un altro operatore economico che soddisfi i criteri di selezione qualitativa stabiliti inizialmente, purché ciò non implichi altre modifiche sostanziali al contratto e non sia finalizzato ad eludere l'applicazione della presente direttiva”*;
- j2) detta disposizione è stata trasposta, in modo pressoché identico, nell'art. 175 del d.lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici): tale norma (*“modifica dei contratti durante il periodo di efficacia”*) è inserita nel capo III (*“esecuzione delle concessioni”*) del titolo I (*“principi generali e situazioni specifiche”*) della parte III (*“contratti di concessione”*) del codice;
- j3) nella specie, va anzitutto escluso che Cassa depositi e prestiti – socio maggioritario della nuova compagine concessionaria – possa essere qualificato alla stregua di un ente pubblico: I) come ha rilevato recentemente la giurisprudenza contabile, *“sul piano genetico, la legge 20 marzo 1975, n.70 dispone che nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge”; [...]* *“né CDP s.p.a. né il Fondo sono stati istituiti come enti pubblici da una legge; [...]* *“la Corte di cassazione ha avuto modo di sottolineare come questa norma sancisca, con estrema chiarezza, il principio secondo cui l'esistenza di un ente pubblico dipende dall'espresso conferimento di*

tale qualifica da parte del legislatore, statale o regionale: in altri termini, perché un soggetto possa essere qualificato come pubblico, non si può prescindere da una base legislativa che sottoponga quel soggetto ad un regime pubblicistico [...], nella specie mancante. Ed anche l'art.1, co.2, del d.lgs. n.165 del 2001 non annovera la CDP s.p.a. (né le sue partecipate) nell'elenco tassativo delle "pubbliche amministrazioni" ivi menzionate" (cfr. Corte conti, sez. Lombardia, 11 ottobre 2021, n. 283, in www.giustamm.it, 2021, 10); II) sull'ingresso di tale soggetto, oltre che dei due fondi esteri, l'Amministrazione non ha operato alcuna valutazione istruttoria in ordine alla possibile elusione del principio di evidenza pubblica;

- k) ad avviso dell'Amministrazione concedente le condizioni per la "prosecuzione" del rapporto sarebbero da reputare sussistenti per effetto (soltanto) del *self cleaning* al quale la pregressa struttura societaria della concessionaria ASPI sarebbe stata sottoposta;
- l) alla luce della totalitaria trasformazione della compagine concessionaria è, pertanto, necessario accertare in via pregiudiziale se l'applicazione del citato art. 43 della direttiva imponesse, o meno, di stabilire – nell'ambito del procedimento ivi delineato condotto ai sensi dell'art. 43 d.l. 201 del 2011 – se fosse, o meno, obbligatorio indire una procedura di evidenza pubblica;
- m) va ritenuto che tale incumbente dovesse essere senz'altro assolto; il che rileva sia nella prospettiva di un possibile eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, sia in chiave di violazione grave e manifesta del diritto UE;
- n) risulta consequenziale che, nell'ipotesi in cui la Corte UE statuisse la illegittimità della omessa indicazione della procedura di evidenza pubblica, in violazione dell'art. 43 della direttiva, lo stesso giudice comunitario dovrebbe pronunciarsi, altresì, sull'applicazione del successivo art. 44 ("*risoluzione delle concessioni*"), secondo cui "*gli Stati membri assicurano che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori abbiano la possibilità, alle condizioni fissate dal diritto nazionale applicabile, di porre termine alla concessione in vigenza della stessa, se una o più delle seguenti condizioni sono soddisfatte: a) la concessione ha subito una modifica che avrebbe richiesto una nuova procedura di aggiudicazione della concessione ai sensi dell'articolo 43*";
- o) sempre l'art. 43 della direttiva ("*modifica di contratti durante il periodo di validità*") prevede che "*le concessioni possono essere modificate senza una nuova procedura di aggiudicazione della concessione a norma della presente direttiva nei casi seguenti: (...) c) ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: i) la necessità di modifica è determinata da circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore diligente non ha potuto prevedere; ii) la modifica non altera la natura generale della concessione; iii) nel caso di concessioni aggiudicate dall'amministrazione aggiudicatrice allo scopo di*

svolgere un'attività diversa da quelle di cui all'allegato II, l'eventuale aumento di valore non è superiore al 50 % del valore della concessione iniziale. In caso di più modifiche successive, tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica. Tali modifiche successive non sono intese ad aggirare la presente direttiva". Ora, va rilevato che:

- o1) nell'art. 175 del d.lgs. 50/2016 le condizioni contemplate sono state ridotte a due ("1) la necessità di modifica derivi da circostanze che una stazione appaltante non ha potuto prevedere utilizzando l'ordinaria diligenza; 2) la modifica non alteri la natura generale della concessione");*
- o2) nella specie, le modificazioni presentate mediante la "nuova proposta" non possono ritenersi determinate da "circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore diligente non ha potuto prevedere": I) risulta, infatti, evidente che una condotta inadempiente suscettibile di incidere sulla sicurezza stradale o, addirittura, di determinare, in misura esclusiva o concorrente, la verifica di un evento tragico come quello occorso agli utenti della strada che in data 14.8.2018 transitavano sul ponte Morandi, non potesse affatto considerarsi alla stregua di una circostanza imprevedibile; II) diversamente opinando, non sarebbe stato posto, quale obbligo del concessionario, il "mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse" (art. 3, comma 1, lett. b) della "Convenzione unica", cui espressamente il successivo art. 9 correla, in caso di inadempimento, l'irrogazione del provvedimento di decadenza);*
- o3) neppure questa valutazione è stata, però, esperita dall'Amministrazione in relazione alla decisione di modificare la concessione in assenza di gara: la modifica del contenuto convenzionale, cioè, sembra essere stata disposta come se la verifica di un evento dannoso causato da incuria manutentiva costituisse una circostanza imprevedibile;*
- o4) altro, connesso, aspetto investe il "collegamento negoziale" – indicato da Corte conti, sez., contr. atti Governo 29 marzo 2022, n. 2 – tra la cessione delle quote, l'accordo transattivo e ciò che la stessa Corte ha definito la "nuova convenzione". La sezione di controllo, in proposito, ha rilevato che: I) "il collegamento viene così a tradursi in una contestuale formazione dei singoli componenti attraverso il meccanismo giuridico dell'apposizione delle condizioni sospensive dell'efficacia ai singoli atti, in modo da garantire che la volontà dei contraenti possa trovare completa attuazione nell'intera operazione"; II) "di qui il collegamento negoziale sotto il profilo causale. Difatti, se non intervenisse la transazione, non potrebbe trovare attuazione la nuova convenzione; se non fosse*

approvata la modifica della convenzione, verrebbe meno il significato della cessione delle quote”;

- o5) alla stregua di tali rilievi, l’Amministrazione avrebbe dovuto sondare la compatibilità comunitaria per verificare se l’operazione, effettivamente, non alterasse *“la natura generale della concessione”*: una verifica prevista dall’art. 43 della direttiva quale condizione per la deroga al principio dell’evidenza pubblica. Ma neppure tale verifica è stata compiuta;
- o6) in aggiunta a ciò, occorre considerare che la permanenza del termine finale (31 dicembre 2038) della concessione non costituisce elemento sufficiente ad escludere una modifica sostanziale della concessione;
- o7) è, piuttosto, decisivo considerare – come è stato, recentemente, rilevato dal Tribunale UE, sentenza del 15 settembre 2021, T-24/19 – che la Commissione europea ha preso atto, nell’ambito dell’esame di una serie di misure riguardanti un piano d’investimento per le autostrade italiane, che: I) *“la società Autostrade per l’Italia (...) ha presentato una nuova proposta di aggiornamento del rapporto concessorio, che non contempla l’estensione del termine di concessione, attualmente in fase istruttoria”*; II) *“la Repubblica italiana ha affermato che la Autostrade per l’Italia doveva ancora effettuare taluni investimenti nella rete da essa gestita. A seguito di talune decisioni adottate dalle autorità competenti in merito alle caratteristiche degli investimenti in questione, il costo stimato degli stessi ammonta a circa EUR 8 miliardi. Di tale importo, EUR 4,908 miliardi sono destinati a lavori considerati come «già previsti» nel contratto di concessione quale esso era in vigore prima della modifica controversa, tra cui «la Gronda di Genova» (circonvallazione di Genova) nella misura di EUR 4,32 miliardi. I rimanenti EUR 3,03 miliardi sono destinati a «lavori aggiuntivi», vale a dire non previsti nel contratto di concessione quale esso era in vigore prima della modifica controversa. Orbene, secondo il contratto di concessione vigente, la realizzazione degli investimenti in questione richiederebbe un aumento del costo dei pedaggi a livelli esorbitanti per gli utenti. In tale contesto, la Repubblica italiana ha proposto, in primo luogo, di prorogare la durata della concessione, in secondo luogo, di limitare l’aumento del costo dei pedaggi e, in terzo luogo, di prevedere un’indennità di subentro (takeover value) da versare al concessionario alla scadenza della concessione da parte dell’eventuale nuovo concessionario. Così, secondo tale piano, la durata della concessione sarebbe prorogata di quattro anni, fino al 31 dicembre 2042, e un’indennità di subentro con un massimale compreso tra 1,3 e 1,5 volte il risultato lordo di gestione sarebbe versata al concessionario attuale da qualsiasi eventuale concessionario subentrante dopo tale data”* (cfr. Commissione europea, decisione 27 aprile 2018, n. 2435, punti da 36 a 43);

III) per quanto concerne la posizione della concessionaria ASPI *“se i lavori di costruzione della «Gronda di Genova» e delle interconnessioni delle autostrade A7/A10/A12 non fossero stati avviati entro il 1° gennaio 2020, l’estensione della concessione della Autostrade per l’Italia sarebbe stata integralmente abbandonata”*;

IV) i lavori della Gronda di Genova non sono ad oggi ancora iniziati;

- o8) è, pertanto, necessario accertare in via pregiudiziale – anche in questo caso – se l’applicazione dell’art. 43 della direttiva n. 2014/23/UE imponesse, o meno, gli incumbenti sopra indicati – e ciò nell’ambito del procedimento condotto ai sensi dell’art. 43 d.l. n. 201 del 2011 – per stabilire se fosse, o meno, obbligatorio indire una procedura di evidenza pubblica;
- o9) anche in questo caso va ritenuto che tale incumbente dovesse essere senz’altro assolto; il che rileva, sia nella prospettiva di un possibile eccesso di potere per difetto d’istruttoria e di motivazione, sia in chiave di violazione grave e manifesta del diritto comunitario;
- o10) risulta consequenziale che, nell’ipotesi in cui la Corte di giustizia statuisse la doverosità dell’indizione della procedura di evidenza pubblica, onde rispettare l’art. 43 della direttiva, lo stesso giudice comunitario dovrebbe pronunciarsi, altresì, sull’applicazione del successivo art. 44 (*“risoluzione delle concessioni”*), cit.;
- p) un ulteriore, possibile, profilo di violazione del diritto UE è rinvenibile nel preambolo dell’accordo transattivo, ove espressamente si è dato atto che *“il Gruppo di lavoro interistituzionale con parere del 28 giugno 2019 ha da un lato ritenuto sussistere il grave inadempimento del concessionario agli obblighi di custodia e di manutenzione dell’infrastruttura autostradale e i presupposti per la risoluzione della convenzione unica, e dall’alto lato ha rimesso alle Amministrazioni la valutazione se procedere alla rinegoziazione della stessa convenzione unica, laddove maggiormente tutelante per gli interessi dello Stato, al fine di ricondurre ad equilibrio il rapporto concessorio e ripristinare la piena sicurezza della rete autostradale, evidenziando al § 11 i potenziali rischi di contenzioso e delle ricadute operative risultanti dal provvedimento di risoluzione contrattuale”*:
- p1) il profilo di responsabilità evidenziato dal Gruppo di lavoro rinvia alle disposizioni della direttiva n. 2014/23/UE che attengono alla selezione qualitativa dei concessionari, e ciò sia come fondamento dell’indizione di una procedura di gara per l’affidamento delle concessioni (art. 38), sia quale criterio volto a regolare l’applicazione, o meno, del principio di evidenza pubblica nell’ipotesi in cui si debba modificare il contenuto di rapporti concessori durante il periodo di validità (art. 43);

- p2) nella deliberazione n. 2 del 2022, cit., la Corte dei conti ha ritenuto che *“l'intento dell'Amministrazione appare (...) ragionevolmente indirizzato verso una soluzione che ha tenuto conto primariamente dell'interesse pubblico, costituito, per un verso, dalla necessità di recuperare l'affidabilità e la fiducia nei confronti del concessionario del servizio autostrade, mediante appunto la modifica della struttura sociale di ASPI S.p.A., per altro verso, dall'esigenza di ridurre i possibili costi diretti e indiretti connessi all'operazione, unitamente alla necessità di incrementare il sistema dei controlli e di monitoraggio della rete autostradale”*;
- p3) tale valutazione non sembra aver tenuto conto della caduta di fiducia inevitabilmente determinatasi per effetto della responsabilità manutentiva posta a base del procedimento di contestazione, indipendentemente dalla decisione finale di definire tale procedimento in maniera bonaria;
- p4) chiare, se non decisive, indicazioni provengono, ancora una volta, dall'apprezzamento – concreto e perentorio – espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 168 del 2020, cit. la quale ha sottolineato che *“il crollo del Ponte Morandi, causando ben 43 vittime, ha segnato profondamente la coscienza civile nella comunità, e ha aperto una ferita nel rapporto di fiducia che non può mancare tra i consociati e lo stesso apparato pubblico, cui è affidata la cura di beni primari tra i quali, in primo luogo, la salute e l'incolumità. Esso, inoltre, ha causato gravissimi danni alla rete di trasporto, in un ganglio fondamentale per lo sviluppo economico del paese, per di più di fatto tagliando a metà la città di Genova. In un tale contesto, segnato da un grado eccezionale di gravità, è tutt'altro che irragionevole, incongrua o sproporzionata la scelta legislativa di affidare la ricostruzione a terzi, anziché al concessionario, il quale, in quanto obbligato contrattualmente e custode del bene, avrebbe dovuto provvedere alla manutenzione dell'infrastruttura, e prevenirne il disfacimento”*;
- p5) dunque, è singolare rilevare – in conclamato contrasto con le statuizioni della Corte costituzionale – che la società ASPI è stata ritenuta inaffidabile per la ricostruzione del Ponte Morandi e, all'opposto, affidabile per la (prosecuzione della) gestione dell'intera infrastruttura in concessione;
- p6) l'affidabilità costituisce il filo rosso dell'art. 38 della direttiva n. 2014/23/UE, in cui si prevede che *“le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori possono escludere o possono essere obbligati dagli Stati membri a escludere dalla partecipazione all'aggiudicazione di concessioni un operatore economico, se si verifica una delle condizioni seguenti: (...) se l'operatore economico ha evidenziato gravi o persistenti carenze nell'esecuzione di un requisito sostanziale nel quadro di una precedente concessione o di un precedente contratto con un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore secondo la definizione di cui alla presente*

direttiva o alla direttiva 2014/25/UE che hanno causato la cessazione anticipata di tale contratto precedente, un risarcimento danni o altre sanzioni comparabili”;

p7) la citata disposizione prevede, altresì, che ai fini della comprova del requisito di affidabilità *“l’operatore economico dimostra di aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire qualunque danno causato dal reato o dall’illecito, di aver chiarito i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative e di aver adottato provvedimenti concreti di carattere tecnico e organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti. Le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell’illecito. Se si ritiene che le misure siano insufficienti, l’operatore economico interessato riceve una motivazione di tale decisione”;*

p8) nella specie, l’esercizio dei poteri istruttori regolati dall’art. 43 d.l. n. 201 del 2011 avrebbe dovuto investire anche la questione della persistente affidabilità di un operatore che dovrebbe gestire una rete autostradale composta di 28 tratte per una estensione di circa 2850 km;

p9) nella decisione n. 2435 del 27 aprile 2018, relativa all’aiuto di Stato concesso ai fini del piano d’investimento per le autostrade italiane, la Commissione europea ha, infatti, già evidenziato in chiave critica (cfr. punto 36) che ad avviso del Governo italiano non sarebbe possibile per la concessionaria ASPI completare i propri investimenti nell’ambito dell’attuale contratto di concessione a meno che non si applichi un onere tariffario molto elevato agli utenti, come di seguito dettagliatamente descritto, e ciò in quanto ad oggi il concessionario deve ancora realizzare gli investimenti per i lavori relativi alla Gronda di Genova (pari a 4,32 miliardi di euro dal 2017) e alle restanti opere del IV Atto Aggiuntivo (pari a 588 milioni di euro dal 2017), nonché gli altri investimenti previsti (es. terza e quarta corsia/barriere antirumore, pari a 3,03 miliardi di euro dal 2017).

III.– Per completezza si segnala:

q) sulla legittimazione processuale: [Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6](#) (in *Foro it.*, 2020, III, 289, con nota di TRAVI ed oggetto della [News US in data 13 marzo 2020](#) alla quale si rinvia per ogni approfondimento in tema, tra gli altri, di legittimazione generale degli enti esponenziali di tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo in assenza di una legittimazione straordinaria espressamente prevista dal legislatore; condizioni dell’azione nel processo civile e nel processo amministrativo; legittimazione al ricorso e sull’interesse ad agire in materia di contratti pubblici; legittimazione a ricorrere di soggetti “terzi” rispetto al rapporto amministrativo; criteri per l’identificazione della legittimazione del

terzo; azionabilità degli interessi sovraindividuali, collettivi e diffusi, e “istituzionalizzati”; disposizioni che nel nostro ordinamento fondano la legittimazione a impugnare e ad intervenire di enti e associazioni e quelle che determinano eccezioni alla legittimazione sostanziale), citata nella sentenza in rassegna;

r) sull’affidamento delle concessioni autostradali, sulla loro natura giuridica, nonché sulle proroghe, l’aggiornamento e revisione del PEF, e la responsabilità dei concessionari:

r1) [Corte di giustizia UE, sez. IX, ordinanza 26 novembre 2020, C-835/19, Autostrada Torino Ivrea Valle D’Aosta – Ativa SpA](#), oggetto della [News US in data 24 dicembre 2020](#) (alla quale si rinvia, oltre che in materia di concessioni autostradali, per ogni ulteriore approfondimento in tema di: libera autorganizzazione delle autorità pubbliche in tema di contratti pubblici; motivazione del mancato ricorso al mercato; limitazione dei diritti del concessionario con alterazione del complesso di diritti e obblighi previsti dalla relativa convenzione; strumenti di programmazione dei contratti pubblici; principio di non discriminazione; finanza di progetto quale procedimento plurifase; *ratio* e finalità del divieto dell’art. 178, comma 8-*bis* d.lgs. n. 50 del 2016; sul rischio operativo, sull’obbligo di evidenza pubblica, sulla proroga e l’affidamento delle concessioni; disvalore insito nella proroga delle concessioni);

r2) [Corte cost., 27 luglio 2020, n. 168, cit.](#);

r3) Corte di giustizia UE, sez. V, 18 settembre 2019, C-572/17, *Commissione c. Repubblica Italiana*, cit. secondo cui “*La Repubblica italiana, avendo prorogato dal 31 ottobre 2028 al 31 dicembre 2046 la concessione della tratta Livorno-Cecina dell’autostrada A12 Livorno-Civitavecchia (Italia) senza pubblicare alcun bando di gara, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 58 della direttiva 2004/18/CE [...] come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione, del 4 dicembre 2007*”;

r4) [Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2019, n. 5022](#), in *Foro it.*, 2019, III, 650 con nota di CORDOVA;

s) sulla natura della Cassa depositi e prestiti:

s1) Corte conti, sez. Lombardia, 11 ottobre 2021, n. 283, cit., secondo cui “*Qualora manchi un dato normativo testuale che attribuisca ad un soggetto la qualifica di ente pubblico, occorre far ricorso agli elementi che tradizionalmente vengono in rilievo nell’elaborazione della nozione di ente pubblico e che valorizzano i seguenti momenti: a) genetico; b) organizzativo; c) dell’attività; d) dello scopo; va dunque esclusa, sulla base di tali parametri, la natura di ente pubblico in capo alla Cassa*

depositi e prestiti spa ed al relativo al fondo investimenti per la valorizzazione ai fini del giudizio contabile per responsabilità amministrativa o per compensatio obliqua, sebbene la medesima Cdp spa sia soggetto qualificabile settorialmente come «organismo di diritto pubblico» ai fini del rispetto della normativa sull'evidenza pubblica»;

s2) [Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2020, n. 964](#) (in *Giornale dir. amm.*, 2020, 660 (m), con nota di AMICARELLI e in *Riv. Corte conti*, 202, 4, con nota di DI GIANDOMENICO) secondo cui, con riferimento a Cassa Depositi Investimenti (CIS), “*Cdp investimenti Sgr spa è un investitore qualificato nel settore dei fondi immobiliari, istituito da Cassa depositi e prestiti; pertanto, riceve la qualificazione di organismo di diritto pubblico ereditandola dalla capogruppo; nella scelta del contraente cui affidare gli appalti di lavori è tenuta, quindi, ad applicare il codice dei contratti pubblici, con conseguente giurisdizione amministrativa esclusiva sulle relative controversie ex art. 133, 1° comma, lett. e), n. 1), c.p.a.*”. La sentenza è stata annullata da [Cass. civ., sez. un., 18 gennaio 2022, n. 1494](#), secondo cui “*nonostante la costituzione ad opera della Cassa Depositi e Prestiti, la partecipazione maggioritaria spettante alla stessa, la personalità giuridica di cui è dotata e le esigenze d'interesse generale per la cui soddisfazione è stata costituita, la CDPI non sia qualificabile come organismo di diritto pubblico, ai sensi del d.lgs. n. 50 del 2016, in tal senso deponendo la natura delle predette esigenze, non annoverabili tra quelle non aventi carattere industriale o commerciale, avuto riguardo allo svolgimento dell'attività in regime di concorrenza con gli altri soggetti operanti nel medesimo settore, al perseguimento di obiettivi di rendimento prefissati ed alla mancata previsione di forme di ripianamento delle perdite o comunque di finanziamento da parte di enti pubblici: ai fini dell'affidamento di lavori, servizi o forniture, essa non può pertanto considerarsi tenuta, nella scelta del contraente, al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, con la conseguenza che le relative controversie restano sottratte alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo, prevista del d.lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. e), n. 1”;*

t) sul collegamento negoziale: [Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2022, n. 775](#), secondo cui “*A differenza dal contratto misto, che costituisce una fattispecie negoziale autonoma in cui la causa è unitaria, anche se rappresentata dal frutto della fusione o combinazione tra le cause di due o più contratti nominati, il collegamento negoziale ricorre quando due o più negozi, ciascuno strutturalmente autosufficiente e con causa autonoma, sono stipulati per il perseguimento di una comune finalità idonea a costituire una connessione funzionale tra gli stessi. Nel collegamento negoziale si è in presenza, dunque, di contratti autonomi funzionalmente connessi, rivolti ad un unico regolamento di interessi. Non basta, dunque,*

per aversi collegamento negoziale, un qualunque nesso occasionale ed estrinseco tra due o più negozi, ma è necessario che i distinti negozi posti in essere dalle parti, pur conservando ciascuno la propria individualità, siano rivolti alla realizzazione di uno scopo comune finale. Detto altrimenti, i diversi contratti legati dal loro collegamento funzionale devono essere finalizzati ad un unico regolamento di reciproci interessi [...]. La giurisprudenza civile, in diverse occasioni, ha, altresì, reso palese il confine tra collegamento funzionale e collegamento solo occasionale. Invero: «il collegamento deve ritenersi meramente occasionale, quando le singole dichiarazioni -per quanto finanche causalmente riunite- siano poi strutturalmente e funzionalmente autonome e mantengano l'individualità propria di ciascun tipo negoziale in cui esse si inquadrano, sicché la loro messa in relazione non influenza la disciplina dei singoli negozi in cui si sostanziano. Il collegamento è invece funzionale quando i diversi e distinti negozi, cui le parti danno vita nell'esercizio della loro autonomia negoziale, pur conservando l'individualità propria di ciascun tipo, vengono concepiti e voluti come avvinti teleologicamente da un nesso di reciproca interdipendenza, per cui le vicende dell'uno debbano ripercuotersi sull'altro, condizionandone la validità e l'efficacia». Costituisce specificazione della teoria del collegamento negoziale quella del negozio indiretto, secondo cui il contratto indiretto rileva come «doppio negozio collegato», fattispecie che vede l'esistenza di due diversi negozi, tra loro collegati: il negozio-mezzo, avente la funzione di vincolare le parti al raggiungimento dell'ulteriore risultato che rappresenta la causa dell'altro negozio (negozio-fine o negozio indiretto, di cui costituisce esempio tipico la donazione indiretta). Tale tesi è quella più rispondente alla realtà e alla concreta volontà delle parti in quanto chi compie un negozio indiretto vuole due negozi: uno produttivo degli effetti normali e l'altro, intimamente connesso con il primo, produttivo degli effetti voluti dalle parti. Inoltre, tale prospettazione consente di risolvere agevolmente il problema della disciplina giuridica del contratto indiretto, che sarà quella del negozio-mezzo, con riferimento alla forma, e quella del negozio-fine, riguardo alla sostanza dell'operazione negoziale”;

u) in dottrina:

- u1) sulle concessioni autostradali: G. TORREGROSSA, *La concessione autostradale nel sistema generale della concessione*, in *Dir. e società*, 1987, 1, 1-32; F. BALDUCCI, C. DEREATTI, *La nuova norma sulle concessioni autostradali. Prime note all'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale di Genova del 16 novembre 2006*, in *Dir. Unione europea*, 2007, 1, 2, 98-110; M. MACCHIA, *Le concessioni autostradali nella riforma del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 3, 829-840; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Concessioni autostradali e vincoli europei*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2018, 6, 939-968 nel quale si pone l'accento sulla sussistenza di

vincoli diretti e vincoli indiretti discendenti dall'ordinamento UE e sulla circostanza che la direttiva n. 2014/23/UE "pone, con riguardo tanto alle concessioni in generale, quanto a quelle autostradali, meno vincoli di quelli che si pensa o di quanto le venga in genere addebitato: e l'intervento del 2014 è stato definito «timido» da quella dottrina che auspicava una maggior armonizzazione così da eliminare le discrasie tra i sistemi esistenti nei diversi Stati membri. Del resto, essa neppure disciplina espressamente le concessioni autostradali, che invece, come noto, sono oggetto di disciplina ad hoc da parte del codice dei contratti pubblici del 2016 (diversamente da quanto accadeva in quello del 2006)"; S. CIMINI, *Il regime giuridico delle concessioni autostradali*, in *Nuove autonomie*, 2018, 2, 237-274; F. SPANICCIATI, *Il "decreto Genova" quale estremizzazione della deroga emergenziale*, in *Giornale dir. amm.*, 2019, I, 63, secondo cui, "il panorama delle concessioni esistenti offre una pluralità di modelli e soluzioni, difficilmente riconducibili a una logica unitaria e tali da rendere molto difficile valutare le performance dei concessionari [...]. La scarsità di capitali pubblici, ulteriormente aggravata dalla perdurante crisi economica, fa sì che i capitali privati siano indispensabili per il potenziamento infrastrutturale, il quale è un fondamentale fattore di crescita dell'economia. Ne discende che, anche nella sostanza, l'assegnazione e il rinnovo di concessioni autostradali a soggetti privati è un meccanismo difficilmente prescindibile in questo settore, salvo trovarsi a dover gestire l'intera rete autostradale con le sole, scarse, risorse pubbliche"; S. AMOROSINO, *Regolazione e programmazione delle infrastrutture*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, 1, 46, secondo cui le disfunzioni principali in materia di concessioni autostradali e partenariato pubblico privato "sono di tre tipi: I) il modello normativo pecca per eccesso (di prescrizioni procedurali) e per difetto (per quanto riguarda aspetti essenziali quali il piano economico finanziario, l'articolazione ed efficacia dei controlli di merito e di risultato ed i meccanismi di gestione di questi peculiari rapporti di lunga durata); II) la struttura giuridica delle convenzioni - atti negoziali che sono l'ultimo, ma decisivo, anello della catena regolatoria - stipulate tra l'ente concedente ed il concessionario, le quali "contengono" le regole del rapporto contrattuale. La convenzione, come tutti gli istituti giuridici, non è "in sé" né "buona" né "cattiva", come ritiene qualche politico "preso dalla strada", ma dipende da com'è strutturata. Molte convenzioni autostradali, antiche e recenti, sono palesemente squilibrate a favore dei concessionari (di qui, ad esempio, le difficoltà della revoca); III) soprattutto la debolezza della struttura tecnica di controllo, originariamente dell'ANAS e poi forzosamente "dislocata" nel Ministero delle Infrastrutture, ma lasciata in condizioni di grave inadeguatezza, che ne giustificano, almeno in parte,

l'inefficienza"; R. DE NICTOLIS, *I Nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2020, 2065 ss. con particolare riferimento a: I) limitato numero di concessionari autostradali nel contesto italiano; II) fonti normative extracodicistiche in materia; III) disciplina delle concessioni già scadute al momento dell'entrata in vigore del Codice; IV) affidamento *in house*; V) disciplina contenuta nel d.l. n. 55 del 2019; V) obbligo di esternalizzazione tra disciplina codicistica e l. n. 205 del 2017 (art. 1, comma 568); VI) norme sulla composizione delle commissioni di gara; F. CIONI, *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea conferma le norme proconcorrenziali in materia di concessioni autostradali*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, 2, 190-195;

- u2) sulla disciplina transitoria del nuovo codice dei contratti pubblici: in relazione all'art. 216 d. lgs. n. 50 del 2016, R. DE NICTOLIS, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 5, 503;
- u3) sull'assetto normativo delle autostrade in una prospettiva comparata con particolare riferimento a Germania, Francia, Regno Unito, Australia, Stati Uniti e Cile, L. SALTARI, A. TONETTI, *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, Milano, 2017, 117-270;
- u4) sul potere pubblico come limite esterno al mercato: M. LOTTINI, *Il mercato europeo - Profili pubblicistici*, Napoli, 2010, 1-26, secondo cui *"se i rapporti regolati dal diritto del mercato europeo hanno un oggetto che in termini generalissimo coincide con l'attività economica, l'individuazione di quest'ultima ne traccia, conseguentemente, i confini esterni"*;
- u5) per una compiuta ricostruzione della disciplina in materia di appalti e concessioni (anche in relazione a rinnovi e proroghe) tra legislazione interna e ordinamento europeo, v. R. DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici*, cit.;
- u6) sulle concessioni nella prospettiva degli strumenti di regolazione dell'accesso e dell'uso di risorse scarse: G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 159, ss.;
- u7) sul fenomeno delle *"esternalizzazioni"*: L. DE RENTIIS, *I controlli in tema di società a partecipazione pubblica*, in V. TENORE, A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, 2020, 646 ss., laddove è evidenziato, con richiami giurisprudenziali, che *"il fenomeno delle esternalizzazioni è riconducibile alla materia della contabilità pubblica in quanto l'utilizzo dello strumento societario per la gestione di risorse pubbliche al fine di realizzare attività di competenza o i interesse dell'ente incide direttamente sia sull'allocazione delle risorse finanziarie della collettività (e, in ultima analisi, sulla materia dei bilanci pubblici), sia sulla composizione del patrimonio pubblico, anche in relazione alle sue modalità di utilizzo e gestione"*;

- u8) sul PPP e sulla sua ripartizione (contrattuale – istituzionale) v., in dottrina, R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, Bologna, 2020, 1876 ss.;
- u9) sul ruolo del privato nello svolgimento di attività di interesse generale: G. PAGLIARI, *Libertà, autonomia privata e utilità sociale. Una riflessione problematica in Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, 141 ss., secondo cui “l’estensione dell’azione privatistica nell’ambito delle finalità generali ha indotto un processo di modificazione della soggettività giuridica privatistica, introducendo fattispecie tipiche pur sempre riconducibili al medesimo genere della persona giuridica privata, epperò caratterizzate da vincoli prima sconosciuti”;
- u10) sul mutuo riconoscimento e la differenziazione dei diritti nell’ordinamento europeo: sui veda l’approfondita ricostruzione in L. Torchia (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2012, cap. 12.