

## INDICE-SOMMARIO

<i>Gli Autori</i> . . . . .	XIII
-----------------------------	------

### INTRODUZIONE

di <i>Lorenzo Saltari e Alessandro Tonetti</i> . . . . .	1
--	---

### Parte Prima

### L'ORDINAMENTO ITALIANO

#### CAPITOLO PRIMO

#### ORIGINI E TRASFORMAZIONI DELLA DISCIPLINA DELLE AUTOSTRADE IN ITALIA

di *Lorenzo Saltari e Alessandro Tonetti*

1. Introduzione. . . . .	12
--------------------------	----

### Parte Prima

#### LE ORIGINI DELLE AUTOSTRADE IN ITALIA

2. La Milano-Laghi. La prima autostrada e il suo artefice . . . . .	18
3. La formazione di un paradigma: la "concessione autostradale". . . . .	21
4. Le altre autostrade della prima generazione dalla sfera privata alla crisi e conseguente demanializzazione . . . . .	23
5. La logica giuridica delle prime concessioni autostradali . . . . .	24

### Parte Seconda

#### DAL SECONDO DOPOGUERRA AGLI ANNI OTTANTA

6. Le leggi "Romita" e "Zaccagnini". L'Autostrada del Sole e la Società autostrade concessioni e costruzioni . . . . .	30
6.1. Le altre autostrade di seconda generazione. Il ruolo degli enti locali.	35
6.2. I riflessi sulla disciplina delle concessioni delle crisi degli anni Sessanta-Settanta . . . . .	38
7. Lo sblocco degli anni Ottanta. Rafforzamento della Società Autostrade, senza un vero rilancio . . . . .	41
8. Un quadro di sintesi sulla seconda generazione . . . . .	42

## Parte Terza

## LA DUPLICE PRIVATIZZAZIONE DEGLI ANNI NOVANTA

9.	La svolta del 1993: una vera trasformazione del regime giuridico delle autostrade . . . . .	45
10.	La privatizzazione della Società Autostrade del 1999-2002 . . . . .	48
11.	Le altre privatizzazioni: l'ascesa del gruppo Gavio . . . . .	52
12.	Un assetto regolatorio debole a cavallo tra i due secoli? . . . . .	53
13.	Chiavi interpretative per capire la transizione dal modello pubblicistico a quello dominato dai privati . . . . .	55

## Parte Quarta

## LE OSCILLAZIONI DELL'ULTIMO DECENNIO

14.	Riforma e contro-riforma del regime concessorio (2006-2010).. . . . .	61
14.1.	La controversa fusione Autostrade-Abertis e le disfunzioni del settore . . . . .	61
14.2.	L'intervento autoritativo del Governo e la reazione della Commissione europea . . . . .	64
14.3.	La graduale diluizione dei propositi iniziali . . . . .	67
15.	Riforma e contro-riforma della <i>governance</i> del rapporto concessorio (2011-2013). Anas: alla ricerca di un modello . . . . .	71
16.	La riforma della <i>governance</i> regolatoria (2014). L'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti: una lunga transizione. . . . .	73
17.	Gli interventi pubblici negli anni della crisi (2008-2016). Uno strumento privato piegato a logiche di politica economica. . . . .	75
18.	Considerazioni finali. Le concessioni autostradali: gli snodi, la negoziazione, la regolazione . . . . .	77

## CAPITOLO SECONDO

## IL RAPPORTO CONCESSIONARIO NEL DIRITTO VIGENTE

di *Andrea Maria Altieri*

1.	La transizione verso un modello di regolazione indipendente . . . . .	87
2.	La programmazione delle opere . . . . .	91
3.	La scelta del concessionario . . . . .	92
4.	La convenzione e l'allocazione del rischio. . . . .	97
5.	I controlli del concedente sul concessionario . . . . .	101
6.	L'aggiornamento e la revisione del rapporto concessorio . . . . .	104
7.	La cessazione del rapporto e il problema della proroga . . . . .	106
8.	L'impronta pubblicistica e il potere del concedente: valutare l'efficienza del rapporto. . . . .	110

**Parte Seconda**  
**LA PROSPETTIVA COMPARATA**

A. IL VARIEGATO SCENARIO EUROPEO

CAPITOLO TERZO

LA GERMANIA: L'AZIONE E IL RUOLO CRUCIALE DELLO STATO

di *Laura Muzi*

1.	La rete autostradale tedesca: il regime dei beni e il riparto delle competenze amministrative. . . . .	117
2.	Il reperimento delle risorse finanziarie nella costruzione della rete autostradale tedesca . . . . .	119
3.	L'attuale meccanismo di costruzione e manutenzione . . . . .	121
3.1.	La pianificazione ed il finanziamento. . . . .	121
3.2.	L'introduzione del pedaggio autostradale . . . . .	122
4.	Il rapporto concessorio: modelli ed impatto . . . . .	125
4.1.	Il rapporto concessorio in senso proprio: l' <i>F-Modell</i> . . . . .	125
4.2.	Il partenariato pubblico-privato: l' <i>A-Modell</i> . . . . .	127
4.3.	Il <i>V-Modell</i> . . . . .	130
5.	Considerazioni conclusive . . . . .	130

CAPITOLO QUARTO

LA FRANCIA: IL NODO DELL'INFLUENZA DEI CONCESSIONARI

di *Martina Conticelli*

1.	L'evoluzione della disciplina della costruzione e gestione di autostrade. . . . .	133
2.	Gli elementi della concessione di autostrade e le vicende del rapporto . . . . .	138
2.1.	I soggetti, l'oggetto e il pedaggio . . . . .	139
2.2.	La durata . . . . .	141
2.3.	I programmi di sviluppo. . . . .	144
2.4.	La scelta del contraente . . . . .	145
3.	La regolazione del rapporto concessorio. . . . .	148
3.1.	Il contratto amministrativo e le fonti accessorie . . . . .	148
3.2.	I regolatori e i controlli . . . . .	150
4.	La concessione « <i>à la française</i> »: i risultati, i problemi aperti e le prospettive nell'attuazione della Direttiva n. 23/2014 . . . . .	153
4.1.	Le debolezze del sistema... e la forza dei concessionari . . . . .	153
4.2.	Le concessioni autostradali francesi alla prova: la sfida nazionale e sovranazionale. . . . .	156

## CAPITOLO QUINTO

IL REGNO UNITO: LA VIRTUOSA *PARTNERSHIP* PUBBLICO-PRIVATOdi *Chiara Di Seri*

1.	Il sistema del partenariato pubblico-privato per la realizzazione delle infrastrutture: la <i>Private Finance Initiative</i> . . . . .	161
2.	Verso il rapporto concessorio: la pianificazione delle opere. . . . .	165
3.	Il rapporto concessorio . . . . .	167
3.1.	La scelta del concessionario e l'allocazione del rischio. . . . .	167
3.2.	La regolazione del rapporto: gli schemi contrattuali DBFO e <i>Concession agreement</i> . . . . .	170
3.3.	Il monitoraggio degli obiettivi di performance nello svolgimento del rapporto . . . . .	172
4.	Pubblico e privato nel rapporto concessorio . . . . .	174
4.1.	Modello negoziale e prerogative della parte pubblica . . . . .	175
4.2.	La natura del rapporto: riconducibilità alla categoria del contratto di diritto pubblico . . . . .	176
4.3.	Elementi per la valutazione dell'efficienza del modello . . . . .	179

## B. LE PRINCIPALI ESPERIENZE STRANIERE

## CAPITOLO SESTO

## L'AUSTRALIA: ASPETTI NEGOZIALI E TEMPERAMENTI PUBBLICISTICI

di *Fabio Di Cristina*

1.	Il sistema delle concessioni autostradali in Australia . . . . .	185
2.	Verso il rapporto concessorio: programmazione, localizzazione e "partecipazione organica". . . . .	186
3.	Il rapporto concessorio: sistema e regolazione degli interessi . . . . .	189
3.1.	La scelta del concessionario e l'allocazione del rischio. . . . .	189
3.2.	La nascita del rapporto e i modelli per la realizzazione dell'opera. . . . .	194
3.3.	La vita del rapporto nella fase di gestione. . . . .	198
3.4.	La cessazione del rapporto . . . . .	202
4.	Pubblico e privato nel rapporto concessorio . . . . .	205
4.1.	L'atto unilaterale, il rapporto bilaterale e la concessione quale fascio di rapporti. . . . .	205
4.2.	Le ragioni dell'efficienza e i "due confini" del sistema concessorio. . . . .	208

## CAPITOLO SETTIMO

## GLI STATI UNITI: LA RILEVANZA STRATEGICA DELLE RETI FEDERALI

di *Giorgio Mocavini*

1.	Dallo schema tradizionale dell'appalto alla <i>public-private partnership</i> . . . . .	213
1.1.	Il sistema autostradale degli Stati Uniti: un profilo. . . . .	213

1.2.	La <i>Federal Highway Administration</i> e i <i>project agreement</i> . . . . .	216
1.3.	L'insufficienza dell' <i>Highway Trust Fund</i> e il ricorso alla <i>public-private partnership</i> . . . . .	218
2.	Il rapporto concessorio . . . . .	222
2.1.	L'individuazione dei progetti di <i>public-private partnership</i> e la selezione del concessionario . . . . .	222
2.2.	Le forme di finanziamento dei progetti in <i>partnership</i> . . . . .	224
2.3.	Il ruolo delle banche nel finanziamento dei progetti e il diritto di <i>step-in</i> . . . . .	226
2.4.	L'allocazione del rischio . . . . .	228
2.5.	La vita del rapporto . . . . .	229
2.6.	La cessazione del rapporto . . . . .	231
3.	Pubblico e privato nel rapporto concessorio . . . . .	233
3.1.	Lo schema della concessione-partenariato . . . . .	233
3.2.	L'efficienza del rapporto: punti di forza e di debolezza della concessione . . . . .	234
3.3.	Alcuni casi applicativi di concessione autostradale negli Usa . . . . .	236
4.	Osservazioni conclusive . . . . .	238

## CAPITOLO OTTAVO

## IL CILE: UN "SISTEMA PAESE" PER LO SVILUPPO DEL SETTORE

di *Bruno Carotti*

1.	Le basi del modello . . . . .	241
1.1.	La normativa e l'organizzazione. . . . .	241
1.2.	Le finalità esogene . . . . .	243
1.3.	L'equilibrio degli interessi . . . . .	245
1.4.	Il servizio pubblico e gli utenti . . . . .	245
2.	La pianificazione e l'affidamento delle opere . . . . .	247
2.1.	La predeterminazione delle regole e la pre-qualificazione . . . . .	247
2.2.	Il bando, i requisiti e lo svolgimento delle gare. . . . .	248
2.3.	L'aggiudicazione . . . . .	250
3.	La gestione del rapporto. . . . .	251
3.1.	Dalla elasticità al controllo . . . . .	251
3.1.1.	La stabilità e la flessibilità del contratto . . . . .	251
3.1.2.	"Oltre" il contratto: le rinegoziazioni . . . . .	252
3.1.3.	L'autotutela . . . . .	255
3.2.	Il regime dei beni. . . . .	256
3.3.	Il fallimento, la cessione del contratto e l'abbandono dell'opera . . . . .	259
4.	I profili ricostruttivi . . . . .	261
4.1.	Diritti o attribuzioni patrimoniali? . . . . .	261
4.2.	Il provvedimento e il contratto . . . . .	262
4.3.	Le intersezioni strumentali ai servizi . . . . .	264
5.	La valutazione del modello: un moto perpetuo. . . . .	266

**Parte Terza**  
**CONVERGENZE, DIVERGENZE, PROSPETTIVE**

CAPITOLO NONO  
LA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI MARKET ORIENTED  
DETTATA DALL'UNIONE EUROPEA

di *Marco Macchia*

1.	Dalle reti di trasporto trans-europee alla direttiva 2014/23/UE sulle concessioni: una disciplina inedita nel settore delle infrastrutture . . . . .	271
1.1.	Le reti di trasporto trans-europee . . . . .	271
1.2.	Caratteristiche e contesto: una direttiva di prima generazione . . . . .	275
1.3.	L'applicazione al settore autostradale . . . . .	278
2.	La genesi e lo svolgimento del rapporto concessorio . . . . .	281
2.1.	La scelta del privato gestore. . . . .	281
2.2.	Gli aspetti negoziali e i modelli per la realizzazione dell'opera . . . . .	284
2.3.	Le vicende del rapporto concessorio: revoca o risoluzione . . . . .	286
3.	La regolazione degli interessi . . . . .	288
3.1.	La ripartizione del rischio: il trasferimento del rischio operativo. . . . .	288
3.2.	L'autonomia del concessionario nella gestione dell'infrastruttura e nel regime delle commesse . . . . .	291
4.	Pubblico e privato nel rapporto concessorio: un tentativo di ricostruzione. . . . .	292
4.1.	I pieni e i vuoti del regime dell'Unione europea . . . . .	292
4.2.	Il ruolo dell'autorità di regolazione nazionale tra dimensione privata e dimensione pubblica: controlli intrusivi o regolazione neutrale? . . . . .	294
4.3.	Si privilegia l'incentivo agli investimenti oppure l'incentivo all'efficienza? . . . . .	295

CAPITOLO DECIMO  
UN QUADRO D'INSIEME E SPUNTI PER IL RILANCIO  
DEL SETTORE IN ITALIA

di *Lorenzo Saltari*

1.	Introduzione. . . . .	297
2.	Dicotomie, ibridazioni, tendenza generale a favorire l'interazione pubblico-privato . . . . .	300
3.	L'ambivalenza del modello concessorio nella vicenda italiana . . . . .	302
4.	Le costanti nelle esperienze a " <i>droit administratif</i> " e in quelle di " <i>common law</i> " . . . . .	304
4.1.	Il coinvolgimento dei privati . . . . .	304
4.2.	Il nodo della programmazione delle opere . . . . .	308
4.3.	Il "consumo" del territorio . . . . .	309
4.4.	La modalità di remunerazione dei privati per la costruzione-gestione autostradale . . . . .	311
4.5.	La scelta del concessionario e la durata del rapporto concessorio . . . . .	313
5.	La regolazione nel rapporto pubblico-privato e il superamento di una dicotomia astratta. . . . .	316
6.	Spunti per il rilancio del settore autostradale in Italia . . . . .	319