

Recensione a

Stefano ZUNARELLI, Maurizio CRISPINO, Anna MONTESANO (a cura di)

Le concessioni di infrastrutture di trasporto. Sfide e opportunità

Giappichelli, Torino 2026

pp. XVI-199, ISBN 9791221119442

Il volume raccoglie gli esiti conclusivi del progetto PRIN 2022 *Monitoring and reporting in transport infrastructures and services concessions: the State's role as controller of the concessionaire's performance and the need of flexibility of the concession contract. Best practices and critical aspects from an administrative and technical perspective*. Il progetto è stato finanziato nell'ambito del PNRR e ha coinvolto l'Università di Bologna, il Politecnico di Milano e l'Università di Ferrara. L'opera si colloca all'incrocio tra diritto amministrativo, diritto della navigazione e dei trasporti e regolazione economica delle infrastrutture.

Nel settore dei trasporti il tema delle concessioni va oltre il tradizionale problema dell'affidamento a privati di beni o attività pubbliche. La concessione è uno degli strumenti con cui l'amministrazione organizza infrastrutture essenziali, assicura la continuità dei servizi, governa investimenti di lungo periodo e ripartisce rischi economici e responsabilità funzionali tra parte pubblica e operatore privato.

Partendo da questa premessa, che la prefazione di Zunarelli enuncia con chiarezza, il volume esamina il rapporto concessorio nella sua dimensione dinamica. L'attenzione si estende dalla fase genetica dell'affidamento all'intero ciclo di vita della concessione: programmazione, selezione del concessionario, gestione degli investimenti, monitoraggio delle prestazioni ed esercizio dei poteri di vigilanza, indirizzo e intervento del concedente.

Ne deriva una lettura della concessione che non la riduce né a un rapporto statico né a uno schema meramente negoziale. La concessione appare invece come strumento di governo di infrastrutture ad alta complessità tecnica, caratterizzate da rilevanti costi irrecuperabili, lunga durata e forte incidenza sull'interesse generale. È questo il principale merito dell'impostazione: resti-



tuire all'istituto la sua funzione propria, che non è quella di una semplice tecnica di esternalizzazione ma di organizzazione, regolazione e controllo di funzioni infrastrutturali di rilievo pubblico.

Il libro si compone di sei saggi dedicati a settori diversi. La varietà degli oggetti non compromette la coerenza dell'insieme, perché i contributi condividono alcune coordinate comuni: sostenibilità, controllo pubblico, monitoraggio delle prestazioni, allocazione del rischio, equilibrio economico-finanziario e adattabilità del rapporto.

Il primo gruppo di saggi riguarda la sostenibilità nella programmazione e nei rapporti concessori. Alessandra Romagnoli (*I riflessi della sostenibilità sulla programmazione aeroportuale e sui rapporti concessori: il Piano Nazionale degli Aeroporti e il Master Plan tra governo dello sviluppo infrastrutturale e integrazione con il territorio*, pp. 1-57) esamina il rapporto tra Piano Nazionale degli Aeroporti, Piano di sviluppo aeroportuale (*Master Plan*) e concessione. La sua tesi è che la sostenibilità abbia assunto la funzione di parametro di legittimità dell'azione amministrativa e non solo di criterio di governo. Il punto centrale è l'esigenza di una coerenza verticale tra programmazione nazionale, pianificazione dello scalo e contenuto del rapporto concessorio. Per l'autrice la sostenibilità non può restare un obiettivo programmatico o una clausola generale. Deve tradursi in obiettivi misurabili, obblighi di investimento, indicatori di performance ambientale e strumenti di monitoraggio, in modo che la concessione aeroportuale possa adeguarsi all'evoluzione tecnologica, normativa e climatica. Particolarmente incisivo è il rilievo critico sulla mancata sottoposizione a valutazione ambientale strategica del Piano Nazionale degli Aeroporti approvato nel 2015, lacuna riconosciuta dalla stessa ENAC nelle Linee guida di aggiornamento del 2021. Se la sostenibilità è parametro di legittimità, osserva l'autrice, l'assenza della VAS indebolisce la forza conformativa del Piano nei confronti dei *Master Plan* e delle concessioni, e il ritardo nell'adozione del nuovo Piano, proposto nell'ottobre 2022, aggrava questa fragilità. Ne discende un'indicazione chiara: più che nuovi strumenti, occorre integrare quelli esistenti, con una VAS del Piano che preceda e orienti i *Master Plan* e con concessioni dotate di obblighi di performance ambientale misurabili.

Gianluca Gennai (*Le procedure di rilascio delle concessioni demaniali marittime tra concorrenza, tutela ambientale e sostenibilità*, pp. 59-76) ricostruisce le procedure di rilascio delle concessioni demaniali marittime. Descrive il passag-

gio da una concezione prevalentemente patrimoniale e allocativa a un assetto nel quale concorrenza, tutela ambientale, patrimonio culturale e fruizione collettiva del litorale vanno considerati insieme. La sostenibilità vi assume un triplice ruolo: limite all'uso esclusivo del bene, che resta subordinato al pubblico uso; criterio di selezione degli operatori; criterio di conformazione del rapporto. Il saggio mostra in modo convincente che la tutela ambientale può diventare un criterio effettivo di aggiudicazione, a condizione di essere declinata in sub-criteri pertinenti, misurabili e proporzionati.

Nicolò Giovanni Carnimeo (*Le concessioni in materia di infrastrutture dedicate alla nautica da diporto tra autonomia funzionale e necessità di riforma*, pp. 77-110) si occupa delle concessioni per le infrastrutture della nautica da diporto. Distingue tra porti turistici, approdi turistici, punti di ormeggio, campi di ormeggio attrezzati e strutture di ricovero a secco, e segnala l'esigenza di una disciplina differenziata in base alla tipologia dell'infrastruttura, alla funzione concretamente svolta e alla natura del concessionario, distinguendo tra gestioni imprenditoriali e affidamenti a circoli nautici, associazioni sportive ed enti del Terzo settore. L'autore sostiene l'autonomia funzionale delle concessioni diportistiche rispetto alle concessioni balneari e turistico-ricreative, autonomia che il d.l. n. 131 del 2024 ha riconosciuto escludendole dall'ambito della legge n. 118 del 2022. Si interroga poi sull'applicabilità della direttiva «servizi» e sulla necessità di una riforma organica. Il merito della ricostruzione è di non ricondurre a un modello unico fenomeni concessori molto diversi tra loro.

Il nucleo più ampio del volume è dedicato alle concessioni autostradali, alle quali sono riservati tre saggi.

Alessio Claroni e Anna Montesano (*Il sistema delle concessioni autostradali in Italia: evoluzione storico-istituzionale tra sicurezza dell'infrastruttura e riequilibrio cognitivo nella vigenza del rapporto concessorio*, pp. 111-143) ricostruiscono l'evoluzione storico-istituzionale del sistema concessorio autostradale italiano, dalle prime esperienze degli anni Venti alla disciplina vigente. Al centro dell'analisi è la progressiva riaffermazione dei poteri del concedente, con particolare riguardo a sicurezza dell'infrastruttura, programmazione manutentiva e verifica degli obblighi del concessionario. Il saggio individua una criticità strutturale del modello: l'asimmetria informativa tra amministrazione e concessionario, che il titolo definisce efficacemente come esigenza di «riequilibrio cognitivo». Il concessionario dispone di norma di conoscenze

tecniche, dati gestionali e informazioni economiche più ampi del concedente. L'effettività del controllo pubblico dipende quindi da strutture amministrative adeguate, da sistemi di monitoraggio affidabili e dalla capacità di verificare non solo gli investimenti dichiarati, ma la loro effettiva realizzazione e utilità. Il tema è decisivo soprattutto per la manutenzione. Gli autori la qualificano come contenuto essenziale del rapporto e non come obbligo accessorio, collegando obblighi manutentivi, adeguatezza delle risorse, piano economico-finanziario e sistemi di controllo.

Ilaria Malaguti (*L'affidamento e la gestione delle concessioni autostradali alla luce dei recenti interventi normativi: impatto della riforma introdotta con la legge n. 193/2024 e successive modifiche intervenute*, pp. 145-169) esamina affidamento e gestione delle concessioni autostradali alla luce della legge n. 193 del 2024 e delle modifiche successive. Analizza il principio del *pay per use* nell'aggiornamento dei pedaggi, l'introduzione degli indicatori chiave di prestazione (*key performance indicators*, KPI), gli standard di separazione contabile, la contabilità regolatoria e il monitoraggio dei concessionari. Il pregio del saggio è di collegare la disciplina dell'affidamento alla fase esecutiva. La regolazione non si esaurisce nella scelta dell'operatore: deve accompagnare la gestione, in modo che tariffe, investimenti, qualità del servizio e sicurezza restino coerenti con le finalità pubbliche dell'affidamento.

Tamara Favaro (*Il rischio nella concessione autostradale tra regolazione economica e riallocazione dell'alea*, pp. 171-199) affronta infine il rischio nella concessione autostradale, attraverso il rapporto tra regolazione economica, piano economico-finanziario e riallocazione dell'alea. Sostiene che l'allocatione del rischio non sia definitiva, perché viene modificata dall'evoluzione normativa, dalla regolazione tariffaria e dalle sopravvenienze. A sostegno porta le delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti nn. 240 e 241 del 2025 e la sentenza della Corte costituzionale n. 147 del 2025. Il piano economico-finanziario vi appare non come semplice documento contabile, ma come la sede in cui il rischio del rapporto viene determinato, misurato e, all'occorrenza, ridistribuito. L'analisi comparata dei modelli francese, tedesco e spagnolo conferma che la progressiva riemersione del rischio nella sfera pubblica non è una peculiarità italiana. Il contributo più originale del saggio è la categoria del «rischio pubblico implicito». Con essa l'autrice non allude a una garanzia formalmente assunta dallo Stato, ma alla tendenza del sistema a

impedire che la piena materializzazione dell'alea comprometta la continuità del servizio. Quando l'infrastruttura è essenziale per la collettività, il rischio formalmente trasferito al concessionario viene attenuato o riassorbito attraverso il riequilibrio del piano economico-finanziario e la dinamica tariffaria, e i suoi effetti riemergono in forma indiretta sull'utenza e sulla sfera pubblica. A ciò si affianca l'analisi degli extraprofitti regolatori, dalla quale emerge che il rischio può risultare solo apparentemente allocato al concessionario quando la regolazione e il controllo dei piani economico-finanziari sono deboli. La conclusione merita attenzione: la concessione autostradale passa da tecnica di trasferimento dell'alea a sistema regolato di amministrazione del rischio. In questa prospettiva l'equilibrio concessorio non garantisce una redditività immutabile, ma risulta da un bilanciamento dinamico tra rischio privato, responsabilità pubblica e sostenibilità del servizio.

Il principale punto di forza dell'opera è la capacità di collegare la ricostruzione dogmatica dell'istituto alle concrete esigenze di governo delle infrastrutture. I contributi non si limitano a descrivere il quadro normativo ma ne verificano l'effettività. Chi controlla il concessionario, con quali strumenti e secondo quali indicatori? Come si verificano gli investimenti? Quale rapporto deve esistere tra durata della concessione e ammortamento delle opere? Come si gestiscono le sopravvenienze economiche, tecnologiche e ambientali?

Sono domande di rilievo decisivo. La crisi di alcuni modelli concessori ha mostrato che la sola previsione di poteri pubblicistici non basta a garantire l'interesse generale. Servono amministrazioni dotate di competenze tecniche, sistemi informativi adeguati, indicatori verificabili, procedure di *reporting* affidabili e strumenti effettivi di reazione all'inadempimento.

L'opera contribuisce inoltre a superare la contrapposizione, spesso artificiale, tra interesse pubblico e gestione privata. Il problema non è la scelta astratta tra gestione pubblica e concessione, ma l'individuazione delle condizioni alle quali l'affidamento a un privato resta compatibile con la responsabilità pubblica sull'infrastruttura e sul servizio. La concessione è sostenibile soltanto se l'amministrazione conserva la capacità di programmare, controllare e intervenire.

È questo, forse, il dato di maggior rilievo che emerge dal volume. Affidare a un privato la gestione di un'infrastruttura non significa trasferirgli la responsabilità pubblica che su di essa grava. Le redini del rapporto devono restare salda-

mente nelle mani del soggetto pubblico. Il concessionario, per quanto dotato di autonomia gestionale, non può considerarsi svincolato dal controllo del concedente, né può ritenere che l'adempimento formale degli obblighi convenzionali esaurisca il suo dovere verso la collettività. Il crollo del viadotto Polcevera a Genova, il 14 agosto 2018, ha mostrato nella sua drammaticità che cosa può accadere quando il controllo pubblico si attenua e la conoscenza effettiva dello stato dell'infrastruttura finisce per concentrarsi nelle mani del gestore. Non a caso, la riflessione successiva, di cui il saggio di Claroni e Montesano dà conto, ha portato alla riaffermazione dei poteri del concedente e alla centralità della manutenzione come presidio della sicurezza. Il volume ricorda che questa riaffermazione non può restare sulla carta: un potere di controllo privo di strutture, competenze e informazioni adeguate non è un vero controllo.

Né va taciuto che molte delle carenze documentate nel volume riguardano lo stesso concedente: il Piano Nazionale degli Aeroporti approvato senza valutazione ambientale strategica e mai aggiornato, i piani economico-finanziari autostradali scaduti da anni, le gare non avviate, il difficile coordinamento tra Ministero e Autorità di regolazione dei trasporti. La regia pubblica, per essere tale, deve essere anzitutto esercitata.

Anche la trattazione della sostenibilità qualifica l'opera. Nei diversi saggi l'ambiente non compare come limite esterno, rilevante solo in sede autorizzatoria. È un criterio interno alla programmazione e alla gestione, come emerge nella materia aeroportuale, nel demanio marittimo e nelle infrastrutture autostradali.

Proprio la ricchezza dei temi affrontati suggerisce alcune linee lungo le quali la ricerca potrebbe proseguire. Il volume valorizza la specificità dei singoli settori e per questo non propone una teoria generale della concessione nei trasporti. I risultati raggiunti offrono però già le basi per una sintesi trasversale. Questa potrebbe mettere a confronto i diversi modelli concessori e ricavarne una tassonomia comune degli obblighi di monitoraggio, degli indicatori di performance e delle tecniche di riallocazione del rischio. La prefazione indica già questa direzione.

In questa prospettiva, l'analisi giuridica potrebbe dialogare con altri saperi, come del resto auspica l'impostazione del progetto PRIN, che ha coinvolto anche un'unità di ricerca del Politecnico di Milano. Le scienze ingegneristiche potrebbero approfondire, sul piano tecnico, gli strumenti di misurazione dello stato delle infrastrutture che il saggio di Claroni e Montesano già

richiama: il monitoraggio strutturale, i sistemi di sensoristica diffusa, i modelli informativi dell'opera. Da questi strumenti dipende in larga misura la possibilità di ridurre l'asimmetria informativa tra concedente e concessionario, che il volume individua come nodo centrale. Le scienze economiche e aziendali potrebbero approfondire la costruzione dei piani economico-finanziari, la determinazione del costo del capitale e la valutazione della flessibilità contrattuale. Su questi profili il saggio dedicato al rischio apre già prospettive di grande interesse. Le metodologie di valutazione ambientale, infine, potrebbero rendere misurabili gli obiettivi di sostenibilità che più contributi collocano al centro del rapporto concessorio, a partire dall'analisi del ciclo di vita delle opere e dalla contabilità delle emissioni.

Un dialogo di questo tipo non ridimensionerebbe il ruolo del giurista, al quale spetta tradurre i dati tecnici in obblighi, parametri e poteri. Al contrario, ne rafforzerebbe la capacità di costruire concessioni effettivamente governabili. Il volume ha il pregio di aver individuato con precisione i luoghi nei quali questo incontro tra discipline appare più necessario. Contribuisce così a delineare un modello di concessione infrastrutturale fondato su quattro elementi integrati: programmazione pubblica, concorrenza nell'affidamento, controllo durante l'esecuzione e adattabilità del rapporto alle sopravvenienze.

In conclusione, il volume offre un contributo significativo al dibattito sul ruolo della concessione nell'economia delle infrastrutture. Mostra che la concessione non può essere valutata solo in termini di durata, tariffa o equilibrio finanziario, perché coinvolge insieme sicurezza, continuità del servizio, tutela ambientale, sviluppo territoriale e responsabilità verso le generazioni future.

Dai saggi emerge una concezione del rapporto concessorio che supera sia la visione puramente privatistica del contratto sia quella statica del provvedimento amministrativo. La concessione si presenta come un rapporto istituzionale complesso, nel quale autonomia gestionale e responsabilità pubblica vanno mantenute in equilibrio con strumenti di programmazione, monitoraggio e controllo.

Il filo conduttore dell'opera può essere così sintetizzato: l'efficienza della concessione non dipende soltanto dalla corretta scelta iniziale del concessionario, ma dalla capacità dell'amministrazione di governare il rapporto nel tempo, conservandone in ogni fase la regia effettiva. Ciò richiede obiettivi chiari, obblighi misurabili, sistemi di *reporting* adeguati, trasparenza dei dati e strumenti di intervento proporzionati ma effettivi.

Il volume curato da Zunarelli, Crispino e Montesano è una lettura utile per gli studiosi del diritto dei trasporti e anche per amministrazioni concedenti, autorità di regolazione, gestori e operatori economici. Il suo merito maggiore è aver mostrato che la qualità di un modello concessorio si misura nella fase meno visibile ma più decisiva: il controllo concreto sull'esecuzione degli obblighi e sulla coerenza costante tra gestione privata e interesse pubblico.

Nicola Romana