

Pubblicato il 12/05/2026

N. 08747 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04297/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4297 del 2020, proposto dalla Società Autostrada Ligure Toscana P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giampiero Fumel, Giuseppe Giuffrè e Luigi Seccia, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del decreto n. 0003385 del 5.2.2020 - unitamente alla nota di trasmissione di pari data e numero - con cui è stato approvato il progetto esecutivo relativo agli interventi

di adeguamento previsti dal D.lgs. n. 264/2006 delle gallerie dell'autostrada della Cisa A15 Parma La Spezia, nella parte in cui nega l'ammissione ad investimento dell'importo di € 662.044,04 per la voce B12 "Pattugliamenti" del Quadro Economico;

- di ogni altro atto e provvedimento a questo presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto;

e per l'accertamento del diritto della Società ricorrente all'ammissione ad investimento ed alla remunerazione, delle somme indicate per la predetta voce B12 ("Pattugliamenti") ricompresa nel Quadro Economico del progetto esecutivo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore nella udienza smaltimento del giorno 10 aprile 2026 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente agisce per l'annullamento del decreto n. 0003385 del 5 febbraio 2020, con il quale il Ministero delle Infrastrutture ha approvato il progetto esecutivo relativo agli interventi di adeguamento previsti dal D.lgs. n. 264/2006 delle gallerie dell'autostrada della Cisa A15 Parma/La Spezia, nella parte in cui nega l'ammissione ad investimento e remunerazione dell'importo di € 662.044,04 per la voce B12 "*Pattugliamenti*" del quadro economico.

2. Espone la ricorrente, concessionaria dell'Autostrada A15 Parma-La Spezia:

- che la citata tratta autostradale fa parte della c.d. TERN ("*Trans-European Road Network*") - ovvero rete stradale transeuropea) e rientra, perciò, nell'ambito di

applicazione del D.lgs. n. 264/2006, che ha dettato per i gestori una serie di prescrizioni, atte a garantire il rispetto dei necessari requisiti di sicurezza delle gallerie di lunghezza superiore ai 500 metri, presenti lungo le tratte autostradali in questione;

- che il predetto decreto obbligava i gestori delle gallerie già in esercizio a garantire il rispetto dei requisiti minimi di sicurezza previsti dall'Allegato 2, entro il 30 aprile 2019 (art. 3, comma 1, ed art. 10, comma 7);
- che tuttavia, a mente dell'art. 3, comma 2, del decreto in parola ove fosse stato possibile soddisfare tali requisiti di sicurezza soltanto con soluzioni tecniche non realizzabili o realizzabili a costi non proporzionati, i gestori avrebbero potuto proporre alla Commissione Permanente per le Gallerie (istituita presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici) la realizzazione di misure di riduzione dei rischi come soluzione alternativa a tali requisiti, purché le misure alternative si traducessero in una protezione equivalente o accresciuta degli utenti;
- che con nota del 5 agosto 2013, la ricorrente aveva trasmesso al Ministero concedente il progetto degli interventi di adeguamento delle gallerie in questione che, come detto, avrebbe dovuto concludersi entro il termine del 30 aprile 2019;
- che tuttavia tale progetto era stato rimodulato su richiesta del Ministero delle Infrastrutture, al fine di ridurre l'aumento tariffario a carico dell'utenza;
- che, di conseguenza, la ricorrente ha provveduto a modificare il progetto prevedendo un adeguamento entro il 30 aprile 2019, limitatamente agli interventi considerati inderogabili ed a posticipare l'esecuzione degli altri, prevedendo però l'adozione di misure di sicurezza equivalenti;
- con nota del 19 settembre 2018, la ricorrente trasmetteva perciò al Ministero delle Infrastrutture il progetto di adeguamento delle gallerie Corchia, Valico, Puntamonte e Cucchero-fornice sinistro, per un importo complessivo di € 12.752.706,90;
- tale progetto prevedeva anche l'importo di euro 662.044,04 relativo ai "Pattugliamenti", misure di prevenzione e protezione compensative consistenti

nell'impiego continuativo di addetti, che possono stazionare o viaggiare nei pressi delle gallerie, specificamente formati sulla gestione delle emergenze in galleria, provvisti dei mezzi operativi per la gestione del traffico e per la comunicazione con i centri di controllo.

3. Con il decreto impugnato l'intimata Amministrazione ha approvato il progetto di adeguamento delle gallerie citate stralciando però l'importo relativo ai pattugliamenti. A tale conclusione il Ministero è giunto rilevando, in somma sintesi, che ove il concessionario avesse ultimato l'esecuzione di tutte le opere ed impianti di cui al D.lgs. n. 264/2006 entro il 30 aprile 2019, la spesa per i pattugliamenti in questione non sarebbe stata necessaria.

4. Per chiedere l'annullamento del provvedimento in parola è dunque insorta la ricorrente con il ricorso in epigrafe, notificato il 27 maggio 2020 e depositato l'11 giugno successivo.

Il mezzo di tutela è affidato ad un'unica, articolata, doglianza con cui si lamenta:

“Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3 del D.lgs. 5.10.2006 n. 264 - Violazione e/o falsa applicazione della Direttiva 2004/54/CE sulla sicurezza delle gallerie stradali - Violazione dell’art. 97 Cost. - Eccesso di potere per difetto e/o erroneità e/o falsa rappresentazione dei presupposti e per travisamento dei fatti - Contraddittorietà, difetto assoluto o insufficienza e/o erroneità della motivazione - Illogicità manifesta - Violazione del principio del legittimo affidamento”.

4.1. Denuncia in sintesi la ricorrente:

- che il provvedimento impugnato sarebbe in insanabile contrasto con il D.lgs. n. 264/2006 che, prevedendo, all'art. 3, comma 2, la possibilità per i gestori di non adeguare affatto (*id est* in via definitiva) le gallerie ai requisiti strutturali ivi previsti, consentirebbe *ipso iure* agli stessi di procedere all'adeguamento a quei requisiti in un momento successivo allo spirare del termine del 30.04.2019, ferma restando la necessaria adozione delle misure equivalenti;

- il provvedimento sarebbe immotivato, in contrasto con quanto più volte evidenziato sul punto dal Ministero delle Infrastrutture ed illogico, perché era stata la stessa Amministrazione intimata a chiedere alla ricorrente di rimodulare la pianificazione degli interventi di adeguamento delle gallerie, che originariamente prevedeva l'adeguamento integrale alle prescrizioni di cui al D.lgs. n. 264/2006, entro il termine del 30.04.2006;

- sotto diverso profilo, infine, è contestata la violazione del legittimo affidamento che la ricorrente avrebbe riposto nell'integrale approvazione del progetto, stante che, come detto, la rimodulazione è stata predisposta su istanza dell'Amministrazione mentre l'avversato stralcio è avvenuto a distanza di anni dalla presentazione del progetto in parola.

5. Per resistere al ricorso si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata.

In vista della discussione, con memoria del 10 marzo 2026 parte ricorrente, nell'insistere per l'accoglimento del ricorso, ha sollevato dubbi in ordine alla giurisdizione di questo Tribunale Amministrativo, alla luce della sopravvenuta giurisprudenza del Giudice della legittimità recepita dal Consiglio di Stato.

Con memoria del 19 marzo 2026, la difesa erariale si è rimessa alle valutazioni del Collegio quanto alla dedotta questione di giurisdizione e, in ogni caso, ha chiesto il rigetto del ricorso.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza straordinaria del 10 aprile 2026.

6. Come rilevato dalla stessa parte ricorrente il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione.

Secondo il noto criterio del *petitum* sostanziale, ai fini dell'individuazione del Giudice munito di giurisdizione (*ex multis* Cass. SS.UU. 8 luglio 2020, n. 14231; id. 23 aprile 2020, n. 8098; Cons. Stato, sez. III, 24 marzo 2020, n. 2071), va ribadito che parte ricorrente ha impugnato il provvedimento con il quale il Ministero delle Infrastrutture

e dei Trasporti ha approvato il progetto esecutivo relativo agli interventi di adeguamento previsti dal D.lgs. n. 264/2006 delle gallerie dell'autostrada della Cisa A15 Parma/La Spezia, con esclusione dai costi ammessi a investimento e remunerazione della somma di € 662.044,04 relativa alla voce B12 del quadro economico, concernente i citati "*Pattugliamenti*".

In sostanza, la ricorrente lamenta che l'approvazione del progetto sia avvenuta per un importo minore rispetto all'eseguito, articolando censure finalizzate ad evitare il pregiudizio economico che le deriva dal provvedimento impugnato.

Ciò posto, il Collegio reputa che, nella fattispecie all'esame, non vi siano ragioni per discostarsi dalla giurisprudenza del Giudice d'Appello, che evidenzia come nella fase contrattuale, conseguente a quella pubblicistica di affidamento della concessione, concernente l'esecuzione del rapporto la giurisdizione spetta al Giudice ordinario quale giudice dei diritti e resta disciplinata dal codice civile (cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, 20 marzo 2020, n. 203).

In altri termini, la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo sulle controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici o di pubblici servizi viene meno ove, come nella fattispecie all'esame, la materia del contendere si concentri su profili e pretese di natura patrimoniale, relative esclusivamente all'attuazione del rapporto contrattuale o concessorio, senza che venga in gioco l'esercizio di poteri riconducibili, anche indirettamente, alle funzioni pubblicistiche dell'amministrazione (cfr. T.A.R. Cagliari, sez. I, 25 maggio 2020, n. 292; TAR Lazio, sez. IV, 4 novembre 2024, n. 19355).

Va dunque attribuita al Giudice ordinario la cognizione delle controversie afferenti a pretese di carattere patrimoniale aventi natura di diritti soggettivi nell'ambito del rapporto contrattuale tra il concedente e la società concessionaria (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 17 aprile 2025, nn. 3347 e 3354).

Sul punto è stato condivisibilmente evidenziato che *“Il Giudice regolatore della giurisdizione ha già chiarito che il potere amministrativo non è ravvisabile in linea di principio quando, esaurita la fase pubblicistica della scelta del concessionario, sia sorto il vincolo contrattuale e siano in contestazione la delimitazione del contenuto del rapporto, gli adempimenti delle obbligazioni contrattuali e i relativi effetti sul piano del rapporto, salvo che l’amministrazione intervenga con atti autoritativi che incidono direttamente, seppure successivamente all’aggiudicazione, sulla procedura di affidamento mediante esercizio del potere di annullamento d’ufficio, o comunque nella fase esecutiva, mediante altri poteri riconosciuti dalla legge (Cass. SS.UU. 8 luglio 2019, n. 18267); tutte evenienze non ravvisabili nella fattispecie in esame.*

Va, inoltre, rammentato che la giurisprudenza di legittimità (Corte Cass. SS.UU. 26 ottobre 2020, n. 23418; id. 28 febbraio 2020, n. 5594) ha chiarito che le controversie che attengono alla fase esecutiva del rapporto pubblica amministrazione – operatore economico spettano al giudice ordinario” (Consiglio di Stato, n. 3347/2025 cit.).

Applicando tali principi al caso di specie, ne deriva il difetto di giurisdizione del G.A. sul ricorso, atteso che parte ricorrente, al di là della formale domanda di annullamento di un atto amministrativo, deduce in realtà e nella sostanza rivendicazioni di ordine economico. La controversia, quindi, non attiene al potere di approvazione del progetto in sé e per sé considerato, bensì al diritto della concessionaria, fatto valere in base alla normativa indicata nei motivi di ricorso, di vedersi riconosciuta una determinata pretesa economica.

7. Alla luce delle esposte considerazioni, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo, dovendosi indicare il Giudice ordinario quale giudice dotato di giurisdizione, innanzi al quale il giudizio dovrà essere riassunto ai sensi dell’art. 11 del codice del processo amministrativo.

8. La definizione in rito della controversia, sulla scorta per altro di un'eccezione sollevata dalla stessa parte ricorrente, giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2026, in collegamento simultaneo da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Andolfi, Presidente F/F

Antonino Scianna, Primo Referendario, Estensore

Nino Dello Preite, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Antonino Scianna

IL PRESIDENTE

Antonio Andolfi

IL SEGRETARIO