

Sulla giurisdizione sulla decisione sull'istanza di Autostrade per l'Italia per il recupero delle somme derivanti dagli effetti economici generati dal Covid-19.

di Anna Libraro

Data di pubblicazione: 7-9-2026

Il riparto di giurisdizione impone di valutare il petitum sostanziale, ossia l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dal diritto positivo. Pertanto, la giurisdizione sulla decisione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sull'istanza di Autostrade per l'Italia s.p.a. per il recupero degli effetti economici derivanti dell'emergenza Covid-19 rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto riferita a pretese di carattere patrimoniale, aventi natura di diritti soggettivi nell'ambito del rapporto contrattuale tra il concedente e la società concessionaria, risultando la quantificazione vincolata alle previsioni convenzionali senza alcun esercizio di potere autoritativo.

Guida alla lettura

Con sentenza n. **2682** dello scorso 2 aprile, la **Sezione V del Consiglio di Stato** si è pronunciata sulla questione che si colloca sul delicato crinale del **riparto di giurisdizione in materia di concessioni autostradali**, con particolare riferimento all'**istanza di recupero delle somme derivanti dagli effetti economici generati dal Covid-19**.

Il Collegio ha osservato preliminarmente che, secondo l'indirizzo condiviso della giurisprudenza di legittimità e di questo Consiglio di Stato, **il riparto di giurisdizione impone di valutare il *petitum* sostanziale, ossia l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dal diritto positivo.**

Il Collegio ha rammentato che il **Giudice regolatore della giurisdizione** ha, in più occasioni, 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).

Il Collegio ha ritenuto, conformemente alla sentenza impugnata, e all'indirizzo giurisprudenziale già espresso dalla stessa Sezione con riferimento ad analoghe fattispecie,

che **la controversia sottoposta al suo esame vada riferita a pretese di carattere patrimoniale, aventi natura di diritti soggettivi nell'ambito del rapporto contrattuale tra il concedente e la società concessionaria.** Ciò in quanto la questione prospettata dalla ricorrente implica la verifica da parte concedente della corretta quantificazione del 'ristoro Covid' spettante, e **non determina l'esercizio di alcun potere autoritativo, risultando detta quantificazione vincolata alle previsioni convenzionali** illustrate al 'punto 1.B.1 della Relazione al Piano finanziario (Allegato E) che costituisce parte integrante del III Atto aggiuntivo al Piano Finanziario (Allegato E) che costituisce parte integrante del III Atto aggiuntivo alla Convenzione Unica', il quale 'riporta i Criteri di determinazione degli effetti economici connessi all'emergenza sanitaria da Covid 19 ove sono esplicitati i criteri di calcolo applicabili per la quantificazione complessiva dell'effetto da Covid 19'.

In particolare, a seguito della sottoscrizione della convenzione, *"la gestione funzionale ed economica dell'opera non costituisce più un accessorio eventuale della concessione di costruzione, ma la controprestazione principale e tipica a favore del concessionario, con la conseguenza che le controversie relative alla fase di esecuzione appartengono alla giurisdizione ordinaria, poiché attengono a profili applicativi del contratto intercorso tra le parti"*.

Ad avviso del Consiglio di Stato, dunque, il Giudice del merito ha fatto buon governo dei principi espressi, affermando che: **la "cognizione della vicenda in discorso spetta al giudice ordinario, senza che possa rilevare, in senso contrario, la circostanza che la parte abbia esplicitato un petitum formale consistente nell'annullamento di provvedimenti amministrativi, posto che il giudice munito di giurisdizione va individuato non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della domanda, ma alla stregua del petitum sostanziale, ossia considerando l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio".**

Pubblicato il 02/04/2026

N. 02682/2026REG.PROV.COLL.

N. 07867/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7867 del 2025, proposto da Autostrade per l'Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Annoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

MIT - Dipartimento per la programmazione strategica, le infrastrutture di trasporto a rete e i sistemi informativi - Direzione Generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in persona del Ministro *pro tempore*, e Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n.11103/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e udito per le parti l'avvocato Marco Annoni. Si dà atto che l'avvocato dello Stato Adele Berti Suman ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Autostrade per l'Italia s.p.a. ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo

regionale per il Lazio per l'annullamento della nota del 20.2.2023, prot. 4147, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per la programmazione strategica, le infrastrutture di trasporto a rete e i sistemi informativi – Direzione Generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali, nella parte in cui ha richiesto l'adeguamento della richiesta di recupero delle somme derivanti dagli effetti economici generati dall'emergenza sanitaria da Covid 19 a tutto quanto disposto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti con nota del 30 gennaio 2023.

La società ricorrente ha chiesto, altresì, l'annullamento della nota dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti del 30 gennaio 2023 limitatamente alla parte in cui, ai fini della quantificazione degli effetti economici generati dall'emergenza epidemiologica da Covid 19, relativi alla concessione autostradale nella titolarità di Autostrade per l'Italia s.p.a., ha prescritto che *“la rettifica della tariffa media unitaria di riferimento, ottenuta attraverso l'esclusione della remunerazione del capitale proprio, deve essere calcolata considerando il tasso di remunerazione del 5,51% stabilito dall'Autorità con l'indicata delibera n. 158/2020” anziché considerando i tassi di remunerazione stabiliti dalla stessa Autorità di Regolazione dei Trasporti con delibera n. 71/2019 relativa specificamente ad Autostrade per l'Italia s.p.a. e previsti nell'aggiornamento del piano economico finanziario della Concessione approvato, unitamente al terzo Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica, con decreto interministeriale n. 72 del 23 febbraio 2022”*.

2. Con il ricorso introduttivo, l' Autostrade per l'Italia s.p.a. ha impugnato le suddette note, adottate in risposta alla propria istanza volta al recupero delle somme derivanti dagli effetti economici generati dall'emergenza sanitaria da Covid 19, deducendo l'illegittimità delle valutazioni effettuate dall'Amministrazione e chiedendo di *‘vedersi riconosciuto, nel prossimo aggiornamento del PEF, l'Effetto Covid – 19 nella misura complessiva indicata dalla Richiesta Covid come successivamente rideterminata in Euro 974 milioni circa con nota prot. 6853 in data 13.4.2023’*.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sentenza n. 11103 del 2025, ha dichiarato il ricorso inammissibile, declinando la giurisdizione a favore del giudice ordinario, tenuto conto che la controversia in esame attiene a pretese di carattere patrimoniale (il riconoscimento del ‘ristoro Covid’ nella misura rivendicata dalla ricorrente) aventi natura di diritti soggettivi nell'ambito della fase esecutiva del rapporto contrattuale tra il concedente e la società concessionaria.

Il Collegio di primo grado rammenta che i criteri di qualificazione del ‘ristoro Covid’, da recepire in sede di aggiornamento quinquennale del Piano Economico Finanziario, sono stati espressamente disciplinati dall'allegato E (e dal relativo suballegato n. 1) del Terzo Atto Aggiuntivo alla concessione di cui la ricorrente è titolare. Inoltre, la ricorrente ha espressamente contestato le modalità con le quali il MIT, di concerto con l'ART, ha inteso dare concreta applicazione a tale regolamentazione convenzionale negando ingiustamente alla stessa ASPI il riconoscimento di quanto dovuto.

Il Giudice di prime cure ha osservato che la verifica da parte del concedente in ordine alla corretta quantificazione del ‘ristoro Covid’ spettante alla ricorrente non implica l'esercizio di

alcun potere autoritativo, risultando detta quantificazione vincolata alle previsioni convenzionali contenute nell'allegato E del Terzo Atto Aggiuntivo, pertanto la controversia ha ad oggetto il rispetto o meno della disciplina negoziale pattuita tra le parti.

4. Autostrade per l'Italia s.p.a. ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, sollevando le seguenti censure: *“Erroneità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 9, 11, 120 e 133 comma 1, lett. a), b) e c) c.p.a., degli artt. 2 del d.lgs. 143/1994 e 2 comma 86 e ss. del D.L. n. 262/2006 convertito dalla L. n. 286/2006, nonché degli artt. 7, 3 e 24 della Convenzione di Concessione – Violazione dei principi in materia di riparto della giurisdizione. Inadeguatezza, illogicità ed insufficienza della motivazione”*.

5. Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti si è costituito in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

6. La società Autostrade per l'Italia s.p.a. ha depositato memoria, precisando le proprie difese.

7. All'udienza del 12 febbraio 2026, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

8. Con un unico articolato motivo, l'Autostrade per l'Italia s.p.a. ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha rilevato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, ricadendo la controversia in esame nella giurisdizione del giudice ordinario.

L'appellante sostiene che il Giudice di prime cure avrebbe *‘ignorato totalmente le previsioni dell'art. 133 c.p.a. che devolve alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo: (i) “la controversie in materia di ... formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni “...(ii) “le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi...” (cfr. comma 1, lett. b); (iii) “le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo...” (cfr. comma 1, lett. c).* Secondo l'appellante, il provvedimento del MIT impugnato sarebbe stato adottato nell'ambito della concessione autostradale assentita in favore della stessa Autostrade per l'Italia s.p.a., in virtù della Convenzione Unica sottoscritta in data 12 ottobre 2007, che sarebbe riconducibile nell'ambito degli accordi amministrativi di cui all'art. 11 della legge generale sul procedimento, qualificabile come concessione di servizio pubblico, parimenti annoverabile anche tra le concessioni di beni pubblici. Inoltre, la ricorrente deduce che il provvedimento del MIT oggetto di impugnazione sarebbe *‘stato adottato dal Concedente a conclusione di un procedimento amministrativo attivato ad istanza di ASPI ... all'esito di una complessa istruttoria che ha visto il coinvolgimento di altre Amministrazioni (ivi compresa l'ART) e che risulta disciplinato, oltretutto dalle previsioni convenzionali di cui al Terzo Atto Aggiuntivo, anche dalla Legge 241/1990', e che costituirebbe, pertanto, ‘esercizio di un potere autoritativo a contenuto*

discrezionale, essendo dunque *‘irrelevante’* il fatto che *‘la controversia abbia ad oggetto provvedimenti adottati nella fase esecutiva del rapporto di concessione, ovvero afferisca al riconoscimento di un diritto del Concessionario avente il proprio fondamento negli atti convenzionali’*. Pertanto, la posizione di Autostrade per l'Italia s.p.a. sarebbe qualificabile come di interesse legittimo, essendo essa destinataria di un atto assunto dal Ministero *‘nell’esercizio dei poteri autoritativo e discrezionale’* che ha inciso sulla sua situazione giuridica. E tale *vulnus* *‘è tutelabile esclusivamente davanti al giudice amministrativo’* (secondo quanto dispone la Corte di Cassazione con la sentenza SS.UU. n. 29087 del 2019), a cui sono state sottoposte le doglianze formulate dalla ricorrente nel corso del giudizio di primo grado aventi ad oggetto vizi di violazione di legge, ovvero di violazione di atti di regolazione adottati dall'ART in relazione alla concessione assentita da ASPI, nonché di eccesso di potere nelle figure sintomatiche del difetto di istruttoria e di motivazione, del travisamento dei fatti e del fatto presupposto, tutte doglianze riconducibili nel perimetro di cui agli artt. 7 e 29 c.p.a.

9. L'appello è infondato e non può trovare accoglimento.

10. Va premesso che, secondo l'indirizzo condiviso dell'agiusprudenza di legittimità e di questo Consiglio di Stato, il riparto di giurisdizione impone di valutare il *petitum* sostanziale, ossia l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dal diritto positivo (v. *ex plurimis* Cass. SS.UU. 31 gennaio 2005, n. 6743; *id.* Cass. SS.UU. 28 giugno 2006, n. 14846).

Orbene, tenuto conto del *petitum* prospettato dall'appellante con il ricorso introduttivo, non vi è dubbio che la giurisdizione della controversia debba essere devoluta al giudice ordinario, essendo in discussione pretese di carattere patrimoniale, ossia il riconoscimento del *‘ristoro Covid’* nella misura rivendicata dalla ricorrente, aventi natura di diritti soggettivi nell'ambito della fase esecutiva del rapporto contrattuale tra il concedente e la società concessionaria.

Va premesso in fatto che il decreto legge n. 109 del 2018 (di seguito anche *‘decreto Genova’*) ha modificato la norma istitutiva dell'ART, ossia l'articolo 37 del d.l. n. 201 del 2011, estendendo le competenze dell'Autorità sul sistema tariffario anche alle *‘vecchie’* concessioni autostradali ancora in essere.

In ottemperanza a tale norma, l'ART ha avviato, con la delibera n. 16 del 14 – 18 febbraio 2019, un procedimento volto a definire il *‘sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all’art. 43 del d.l. 201/2011 come richiamato dall’art. 37 del medesimo decreto’*, indicando, contestualmente, una consultazione pubblica sul sistema tariffario di pedaggio proposto con l'Allegato A alla medesima delibera. Il procedimento ha interessato anche la concessione gestita dalla società Autostrade per l'Italia s.p.a., in quanto per essa il periodo regolatorio quinquennale era scaduto in data antecedente all'entrata in vigore del d.l. n. 109 del 2019 ma non si era ancora perfezionato l'aggiornamento del piano economico finanziario alla data di entrata in vigore del medesimo d.l. n. 109 del 2018. All'esito della consultazione pubblica, il procedimento si è concluso con l'adozione della delibera n. 71 del 2019.

Avverso la delibera n. 71 del 2019 e agli atti ad essa connessi, l'Autostrade per l'Italia s.p.a. ha proposto ricorso al T.A.R. Piemonte chiedendone l'annullamento sotto plurimi profili.

Successivamente è' seguito l'*iter* per l'approvazione definitiva del Piano Economico Finanziario e il recepimento del Sistema tariffario ART con la sottoscrizione del Terzo Atto aggiuntivo alla Convenzione unica, sottoscritto in data 21 marzo 2022 e divenuto efficace con D.I. registrato dalla Corte dei Conti in data 30 marzo 2022.

Il contenzioso promosso dall'Autostrade per l'Italia avverso le delibere ART n. 16 del 2019 e n. 71 del 2019 è stato oggetto di rinuncia da parte della ricorrente ed è stato dichiarato estinto con decreto del T.A.R. per il Piemonte n. 166 del 2 settembre 2022.

Come sopra precisato, la società appellante ha azionato il presente giudizio al fine del recupero delle somme derivanti dagli effetti economici generati dall'emergenza sanitaria da Covid 19, e tale contenzioso si inserisce nell'ambito del carteggio avviato dal MIT con nota del 30 novembre 2020 (prot. ART n. 18994/2020), con la quale è stato evidenziato il perdurare delle problematiche derivanti dalla straordinaria riduzione della domanda di traffico sulla rete autostradale, con richiesta all'Autorità (ART), nel rispetto delle prerogative definite dall'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, di una valutazione di compatibilità con la regolazione vigente, nelle forme ritenute più opportune, circa l'adozione dell'ipotesi metodologica prefigurata nella stessa nota per la quantificazione dell'effetto economico derivante dall'eccezionale calo di traffico.

Con nota prot. n. 19355/2020 del 4.12.2020, l'Autorità ha risposto che: *'In stretta aderenza al richiamato impianto normativo, i sistemi tariffari dei pedaggi sino ad oggi adottati dall'Autorità non prevedono espressamente ipotesi riguardanti eventuali compensazioni al verificarsi di fatti, non riconducibili al concessionario, che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario (PEF), come ad esempio un'epidemia, tali da rendere necessario il riequilibrio del rapporto concessorio'.*

L'Autorità ha rilevato che la fattispecie potrebbe, astrattamente, essere ricondotta all'ipotesi di revisione straordinaria del PEF di competenza del concedente. Allo stesso tempo, ha segnalato come, analogamente a quanto avvenuto in altri Paesi europei, un intervento del regolatore in materia potrebbe avvenire per effetto di una deroga per via legislativa alle norme generali in materia di ristoro da danni per cause di forza maggiore e di riequilibrio economico.

E' importante evidenziare che, con nota prot. n. 7405/2021, l'Autorità ha chiarito ulteriori elementi, fornendo al concedente principi e criteri unici volti a considerare gli impatti economici direttamente riconducibili alla durata dello stato di emergenza dichiarato dalle competenti autorità, al fine di garantire il ripristino delle condizioni di equilibrio economico finanziario delle concessioni e consentire, in termini ragionevoli, il recupero dell'impatto economico della crisi epidemiologica, garantendo oggettività, efficacia ed efficienza. Conseguentemente, con nota n. 11119/2021, l'Autorità ha fornito maggiori dettagli in merito all'applicazione dei criteri individuati con la nota prot. n. 7405/2021.

Il MIT, con nota dell'8 giugno 2022 (prot. ART n. 14301/2022), oltre ad informare l'Autorità

sulla procedura di aggiornamento del rapporto concessorio di ASPI, ha provveduto a trasmettere la documentazione inviata dal concessionario, relativa alla quantificazione degli effetti economici da Covid 19 per le annualità 2020 e 2021.

Nella suddetta nota, la Direzione del MIT ha precisato che: *'secondo le pattuizioni convenzionali la quantificazione degli effetti economici connessi alla limitazione della mobilità conseguente all'emergenza epidemiologica da Covid 19 è effettuata applicando la metodologia indicata da codesta Autorità con nota prot. 011119 del 15 luglio 2021'*.

Per quanto qui rileva, con nota dell'11 ottobre 2022 (prot. ART n. 19238/2022), il MIT ha rappresentato, tra l'altro, che la base giuridica per il riconoscimento degli oneri Covid 19 si rinviene nelle pattuizioni convenzionali contenute nel Terzo Atto aggiuntivo alla convenzione, affermando: *'al riguardo, il punto 1.B.1 della Relazione al Piano finanziario (Allegato E) che costituisce parte integrante del III Atto aggiuntivo al Piano Finanziario (Allegato E) che costituisce parte integrante del III Atto aggiuntivo alla Convenzione Unica riporta i Criteri di determinazione degli effetti economici connessi all'emergenza sanitaria da Covid 19 ove sono esplicitati i criteri di calcolo applicabili per la quantificazione complessiva dell'effetto da Covid 19. Ad ulteriore precisazione, la stessa Relazione al Piano economico finanziario di Autostrade per l'Italia s.p.a. evidenzia che oneri integrativi derivanti dal recupero degli effetti negativi del Covid 19 per i soli mesi di lockdown da marzo a giugno 2020, non includendo quindi gli impatti derivanti da ulteriori misure restrittive della libertà di circolazione introdotte successivamente e da eventuali nuovi fenomeni pandemici, che devono essere regolati secondo quanto indicato nella nota protocollo 011119 del 15 luglio 2021 dell'ART'*.

Ciò premesso, il Collegio ritiene, conformemente alla sentenza impugnata, e all'indirizzo giurisprudenziale già espresso da questa Sezione con riferimento ad analoghe fattispecie, che la controversia vada riferita a pretese di carattere patrimoniale, aventi natura di diritti soggettivi nell'ambito del rapporto contrattuale tra il concedente e la società concessionaria. Ciò in quanto la questione prospettata dalla ricorrente implica la verifica da parte concedente della corretta quantificazione del 'ristoro Covid' spettante, e non determina l'esercizio di alcun potere autoritativo, risultando detta quantificazione vincolata alle previsioni convenzionali illustrate al *'punto 1.B.1 della Relazione al Piano finanziario (Allegato E) che costituisce parte integrante del III Atto aggiuntivo al Piano Finanziario (Allegato E) che costituisce parte integrante del III Atto aggiuntivo alla Convenzione Unica'*, il quale *'riporta i Criteri di determinazione degli effetti economici connessi all'emergenza sanitaria da Covid 19 ove sono esplicitati i criteri di calcolo applicabili per la quantificazione complessiva dell'effetto da Covid 19'*.

Infatti, con il ricorso introduttivo, l'Autostrade per l'Italia s.p.a. ha domandato l'annullamento della nota del MIT del 20 febbraio 2023, prot. 4147, nella parte in cui è stato richiesto al concessionario di adeguare la richiesta di recupero delle somme derivanti dagli effetti economici generati dall'emergenza sanitaria da Covid 19 a tutto quanto disposto dall'ART con nota del 30 gennaio 2023, nonché, direttamente, quest'ultima nota dell'ART, in questo modo introducendo una controversia che non attiene, come pretende l'appellante, alla regolazione degli accordi di cui all'art. 11 della legge generale sul procedimento, ma alla fase esecutiva del rapporto.

Tale circostanza viene riconosciuta dall'appellante, atteso che, nel ricorso, deducendone comunque l'irrelevanza ai fini della giurisdizione, riferisce che la controversia ha ad oggetto provvedimenti adottati nella fase esecutiva del rapporto di concessione.

E' noto al Collegio che il Giudice regolatore della giurisdizione ha, in più occasioni, 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); ma tali evenienze non sono riscontrabili nella fattispecie in esame, posto che la verifica da parte del concedente in ordine alla corretta quantificazione del 'ristoro Covid' spettante all'appellante non implica l'esercizio di alcun potere autoritativo, risultando detta quantificazione vincolata alle previsioni convenzionali contenute nell'allegato E del Terzo Atto Aggiuntivo, che contiene il paragrafo I.b.1 e il suballegato n. 1 specificamente dedicati ai *'Criteri di determinazione degli effetti economici connessi all'emergenza sanitaria da Covid 19'* (Corte Cass. SS.UU. 26 ottobre 2020, n. 23418; *id.* 28 febbraio 2020, n. 5594).

In particolare, a seguito della sottoscrizione della convenzione, *"la gestione funzionale ed economica dell'opera non costituisce più un accessorio eventuale della concessione di costruzione, ma la controprestazione principale e tipica a favore del concessionario, con la conseguenza che le controversie relative alla fase di esecuzione appartengono alla giurisdizione ordinaria, poiché attengono a profili applicativi del contratto intercorso tra le parti"*.

Diversamente da quanto sostenuto dalla società Autostrade per l'Italia s.p.a., infatti, 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, secondo la giurisprudenza prevalente, viene meno in quelle ipotesi in cui la materia del contendere si concentra su profili e pretese di natura patrimoniale, relative esclusivamente all'attuazione del rapporto contrattuale e concessorio, senza che venga in gioco l'esercizio di poteri riconducibili, anche indirettamente, alle funzioni pubblicistiche dell'Amministrazione (Cons. Stato n. 3347 del 2025).

11. Da siffatti rilievi consegue che la sentenza impugnata non merita censura, atteso che il Giudice del merito ha fatto buon governo dei principi espressi, affermando che: *la 'cognizione della vicenda in discorso spetta al giudice ordinario, senza che possa rilevare, in senso contrario, la circostanza che la parte abbia esplicitato un petitum formale consistente nell'annullamento di provvedimenti amministrativi, posto che il giudice munito di giurisdizione va individuato non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della domanda, ma alla stregua del petitum sostanziale, ossia considerando l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio'.*

12. Sulla base delle considerazioni svolte, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va

confermata.

13. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e vanno liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la società Autostrade per l'Italia s.p.a. alla rifusione delle spese di lite del grado a favore del Ministero appellato, che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore