

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

di *Daniele Granara*

Ill.mo Signor Giudice della Corte costituzionale Prof. Giulio Prosperetti,
Ill.mo Signor Presidente del Convegno Giuseppe Severini,
Ill.mi Presidenti e Consiglieri della Giurisdizione ordinaria e amministrativa,
Ill.mo Signor Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Genova,
Colleghi dell'Università, dell'Avvocatura dello Stato e del Libero Foro,
Cari Amici,

Heri dicebamus: dopo due anni di impedimenti e limitazioni, siamo riusciti ad organizzare questo importante Convegno sul tema “*Le Autostrade: la linea diritta e le linee del diritto*”, in un borgo incantevole a cui sono legato, se non altro per averne difeso in giudizio le ragioni per oltre vent'anni, fin da giovane Avvocato.

Questo convegno si colloca, con significativa e permanente attualità, nell'alveo degli studi sugli assetti territoriali, dopo il Convegno di Portovenere del 2016 su “*Tutela paesistica e paesaggio agrario*” e di Sestri Levante del 2018, “*In litore maris: poteri e diritti in fronte al mare*”.

Il tema è stato individuato e concordato – come i precedenti – grazie all'ausilio della straordinaria intuizione e dell'acume del Presidente Giuseppe Severini, in ragione delle note ed irrisolte problematiche della più grande infrastruttura del Paese che, a partire dagli Anni Sessanta, ha permesso la trasformazione e la modernizzazione dell'economia e, prima ancora, della società italiana.

Peraltro, analoghe considerazioni, seppur con diverse consistenze e specificità storiche, possono essere estese a tutte le società europee.

La realizzazione delle autostrade ha rappresentato la vera unificazione nazionale, consentendo una mobilità tra le Regioni del Nord, del Centro e del Sud prima sconosciuta, e creando le condizioni per una vera integrazione unitaria.

Le autostrade sono state l'autentico motore dello sviluppo economico, della mobilità sociale, del mercato nazionale, poi divenuto internazionale e globale.

Hanno reso possibile la competitività delle imprese e della produzione e la sua dislocazione sul mercato interno ed europeo.

Si può affermare che c'è stato un prima e un dopo la realizzazione delle autostrade: il prima è il mondo di ieri, con una popolazione ed un'attività economica tendenzialmente statiche; il dopo è caratterizzato dal dinamismo e dall'integrazione sociale e produttiva.

Il sistema autostradale è stato lo spartiacque tra il mondo di ieri e il mondo che conosciamo e viviamo.

Anzi, oggi si avverte sempre di più la necessità di una modernizzazione dell'infrastruttura esistente ed anche di un suo ampliamento.

Chi percorre le autostrade italiane percepisce la loro insufficienza e l'insostenibilità dei disagi dovuti, da un lato, alle carenze oggettive che si manifestano nel tempo e, dall'altro, all'aumento esponenziale del loro utilizzo, per l'incremento della mobilità delle merci e delle persone, in ragione delle esigenze lavorative, professionali e turistiche.

L'esperienza concretamente vissuta ogni settimana e l'osservazione diretta di questa realtà induce a ritenere che l'infrastruttura autostradale deve essere incrementata per far fronte alle richieste attuali e a quelle che verranno.

Certamente siffatta prospettiva coinvolge interessi ambientali e paesistici che indiscutibilmente devono essere tutelati, anche per la loro assoluta priorità nella scala dei valori costituzionali¹.

Tuttavia, si può concretamente avviare, in tempi ragionevoli, un grande investimento rispettoso di questi valori e comunque tale, con le dovute distinzioni delle realtà territoriali interessate, da non pregiudicare il loro nucleo essenziale e indisponibile.

I vantaggi saranno quelli di un significativo aumento della produzione nazionale, di un consistente incremento del flusso turistico, di una mobilità sociale, che avvicinerà ancora di più le diverse realtà del Paese e ne accrescerà la competitività sul piano internazionale.

Da tutto ciò discendono le ragioni profonde del Convegno, dovute alla consapevolezza delle attuali carenze, mai così pressanti come in questo periodo, attraversato da problematiche che hanno posto in discussione le modalità e la congruità della gestione, come l'esperienza della Liguria ha drammaticamente dimostrato.

Si è rivelata improcrastinabile l'esigenza della manutenzione anche pesante e dell'adeguamento, a distanza di oltre cinquant'anni dalla realizzazione, nonostante una sorta di privatizzazione avvenuta a partire dai primi Anni Novanta, che avrebbe dovuto implementare l'efficienza (secondo il principio di sussidiarietà orizzontale) ed, invece, si è spesso dimostrata inadeguata, per non dire controproducente.

Il che pone in discussione lo stesso modello di gestione sviluppatosi sulle autostrade italiane che, da un lato, ha prodotto una larga insoddisfazione tra gli utenti e, dall'altro, è divenuto strumento di speculazione finanziaria a sostegno di pochi centri di potere economico.

Il riferimento è, tra l'altro, al *cross-financing*, istituto assai discutibile eppure

¹Cfr. Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, confermata dalle successive sentenze 29 ottobre 2009, n. 272, 278 del 2012, 145 e 246 del 2013, 210 del 2014, tutte in *Consulta OnLine*, all'indirizzo, www.giurcost.org.

utilizzato nel settore, con inammissibili effetti distorsivi dei principi europei di concorrenza e di *par condicio* dei competitori economici.

Il Convegno si preoccupa, nella prima Sessione, sotto la guida del Presidente Carmine Volpe, di studiare, proprio in vista di un grande investimento infrastrutturale sempre più necessario, la localizzazione delle autostrade (sintetizzata dall'avverbio "*dove*") e la loro interferenza con gli interessi confliggenti, soprattutto diffusi, e con le istanze regionali e locali, livelli di governo che, secondo il noto principio di sussidiarietà, questa volta in senso verticale, sono primariamente interessati, senza che ciò porti a trascurare la dimensione nazionale ed internazionale dell'infrastruttura.

Non a caso, l'art. 117, comma 3, Cost. annovera le "*grandi reti di trasporto*" tra le materie di legislazione concorrente.

Seguirà l'approfondimento della problematica della gestione ("*come*") affidato alla sessione antimeridiana di domani, sotto la direzione del Presidente Sergio Santoro. L'efficienza gestionale, traguardo ancora da raggiungere, sarà elemento imprescindibile affinché gli obiettivi di sviluppo sociale ed economico, propri del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) possano essere conseguiti.

Occorre infatti sottolineare che il sistema autostradale giocherà un ruolo decisivo per le sorti stesse del Paese e per la sua capacità di affrontare le sfide di oggi e di domani.

Infatti, senza adeguata ed efficiente mobilità, nessun progetto di sviluppo può essere non solo attuato, ma neanche pensato. La gestione delle autostrade svolgerà, pertanto, una funzione essenziale per assicurare la competitività del sistema, anche e soprattutto sullo scenario europeo.

Quanto esposto è il frutto di una riflessione che prende atto della sostanziale irrinunciabilità dell'infrastruttura autostradale per la mobilità delle persone e delle cose nel nostro Paese.

Non si è infatti realizzato il sogno delle c.d. "Autostrade del mare", che avrebbero potuto certamente ridurre il peso infrastrutturale delle autostrade in un Paese come il nostro, circondato appunto dal "*mare nostrum*".

Un sogno coltivato da molto tempo e su cui intervenne più volte il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi nei primi Anni Duemila, ma che non ha potuto vedere la luce, se non in misura ridotta: sia perché non può coprire le esigenze delle Regioni settentrionali, proiettate verso il Centro e il Nord Europa, sia evidentemente per la ritenuta convenienza, in termini di tempi e costi, del trasporto e della mobilità autostradale.

Certamente, la prospettiva delle autostrade del mare non deve essere abbandonata; tuttavia, non potrà sostituire ma semmai integrare il sistema autostradale, che vede pertanto confermata la sua valenza essenziale.

Nella terza Sessione saranno affrontate le problematiche giuridiche più strettamente inerenti alla disciplina del servizio, nei suoi profili giurisdizionali e nell'applicazione degli istituti del diritto pubblico e di diritto privato, finalizzata a quell'efficienza realizzativa e gestionale sopra illustrata.

Si tratterà di una Sessione di sintesi tra le prime due, proiettata nel futuro e nel diritto del futuro (“*poi*”), che costituirà la linfa vitale del sistema, in una logica di diritto comune, che sola può rispondere alle ragioni della modernità giuridica, la quale rifiuta l’incardinazione nel rigido schematismo tra diritto pubblico e diritto privato, per individuarne la comune matrice.

Questa sessione non poteva che essere affidata alla sovrintendenza del Presidente Gianpiero Paolo Cirillo.

Il Convegno si propone di esaminare le tematiche attuali, derivanti dalle scelte del passato, e di indicare le vie del futuro, mai così importanti come nel periodo che stiamo vivendo, per i problemi sociali ed economici che il Paese sta affrontando.

Sono molto lieto della straordinaria partecipazione di qualificati giuristi dell’Accademia, della Magistratura, dell’Avvocatura Erariale e del Libero Foro che potranno trarre ispirazione da questa meraviglia di Liguria, la cui bellezza è pari al grave disagio che dalle note vicende del sistema autostradale ha subito.

Questi luoghi, che voi potrete ammirare nella loro unicità, si avviano a diventare il cuore pulsante del Parco Nazionale di Portofino che, come ho spesso ripetuto in qualità di Presidente dell’Associazione Internazionale “Amici del Monte di Portofino”, è la più grande occasione della Liguria, dal dopoguerra, seconda solo alla realizzazione dell’autostrada, che ha unito Genova alle Riviere di Levante e di Ponente, rendendo la Regione integrata da inaccessibile che era.

La costituzione del Parco Nazionale, dopo quattro anni dalla Legge istitutiva (Legge di Bilancio 2018²) – purtroppo ancora in fase di avvio – genera la possibilità di un rilancio culturale, turistico ed economico di enorme potenzialità, nella convinzione che tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile siano un binomio inscindibile.

Da questi luoghi emergerà una riflessione di cultura giuridica, di attenzione sociale, di consapevolezza economica, che potrà costituire, come nei nostri auspici, un rilevante contributo alla crescita di modernizzazione del nostro Paese.

Ringrazio il Presidente del Convegno, i Presidenti delle Sessioni e tutti gli insigni relatori che hanno accettato di prestare la loro scienza e conoscenza su un tema delicato ma di decisivo rilievo.

Ringrazio il Giudice della Corte costituzionale Giulio Prosperetti, il Presidente della Corte d’Appello di Genova Elisabetta Vidali, il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria Giuseppe Caruso, il Presidente dell’Ordine degli Avvocati di Genova Luigi Cocchi, che da insigne amministrativista presiede uno dei grandi Ordini forensi d’Italia, e il Presidente della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti Filippo Lubrano, il Presidente dell’Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti Mario Sanino, che con la loro autorevole presenza onorano il Convegno, e Mario Sanino, che è esempio per tutti noi Avvocati, giovani e meno giovani, è anche relatore.

² Legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Ringrazio il Rettore dell'Università degli Studi di Genova e il Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza per il patrocinio immediatamente accordato.

Ringrazio tutti i Presidenti, Procuratori e Magistrati, anche a riposo, tutte le Colleghe e tutti i Colleghi del Libero Foro e dell'Avvocatura Erariale presenti.

Ringrazio l'Avvocatessa Chiara Fatta per l'organizzazione del convegno, che ha diretto.

Ringrazio tutto il mio studio per l'enorme sforzo organizzativo profuso e ne sono veramente orgoglioso per averlo visto, ancora una volta, all'altezza della situazione.

Ringrazio mia moglie per il sostegno che mi ha sempre manifestato.

Auguro a tutti voi un lieto soggiorno nella città dei mille bianchi velieri e della gloriosa tradizione marinara nel Parco Nazionale di Portofino: benvenuti a Camogli e buon convegno a tutti!

