

**Il Consiglio di Stato rimette alla Corte costituzionale questioni di legittimità in tema di
regolamentazione dei rapporti concessori autostradali
(Consiglio di Stato, sezione V, 15 gennaio 2025, n. 294)**

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legge, n. 162 del 2019 (poi convertito nella legge n. 8 del 2020 e come modificato dall'art. 13, comma 5, del decreto legge, n. 183 del 2020), in riferimento agli artt. 11, 41 e 117, comma 1, Cost., anche per il tramite della disciplina interposta di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e al principio *pacta sunt servanda*.

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso numero di registro generale 852 del 2021, proposto da R.A.V.– Raccordo Autostradale Valle D'Aosta s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Annoni, Gian Michele Roberti e Luisa Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi n. 47;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Autorità di regolazione dei trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, non costituito in giudizio;

nei confronti

Aiscat-Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori - Aiscat, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Guccione e Maria Ferrante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 2458 del 2022, proposto da R.A.V. - Raccordo Autostradale Valle D'Aosta s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Annoni, Gian Michele Roberti, Luisa Torchia e Francesco Giovanni Albisinni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi N 47;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Autorità di regolazione dei trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali, non costituito in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 2458 del 2022:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta n. 54/2021, resa tra le parti,

quanto al ricorso n. 852 del 2021:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta n. 23/2020, resa tra le parti,

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze e Autorità di regolazione dei trasporti e di Aiscat;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2024 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Francesco Albisinni in delega degli avvocati Marco Annoni e Luisa Torchia, Gian Michele Roberti e Claudio Guccione.

Si dà atto che l'avvocato dello Stato Monica De Vergori ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione.

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda l'adeguamento annuale delle tariffe della concessionaria R.A.V. - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta s.p.a. (di seguito: "RAV").
2. RAV ha impugnato la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: "Ministero") 31 dicembre 2019 n. 31633, avente ad oggetto "Aggiornamento tariffario 2020", oltre a ogni ulteriore atto annesso, connesso, presupposto o consequenziale, ivi inclusi, in particolare e, per

quanto occorrer possa, la scheda istruttoria della DGVCA avente ad oggetto “*Raccordo Autostradale Valle d’Aosta (RAV) S.p.A., Istruttoria Adeguamenti tariffe autostradali 2020*” e il documento della DGVCA recante “*Relazione istruttoria relativa alla determinazione del parametro “K” della formula di aggiornamento annuale delle tariffe di cui alla delibera CIPE 39/2007*”, nella parte in cui “*possano ritenersi che non riconoscono a RAV la percentuale di incremento tariffario richiesta dalla società*”.

3. Il Tar Valle d’Aosta ha respinto il ricorso con sentenza 29 giugno 2020 n. 23.

4. La sentenza è stata appellata da RAV con ricorso n. 852 del 2021 (di seguito: “ricorso 1”).

5. RAV ha altresì impugnato la nota del Ministero 31 dicembre 2020 n. 33094, avente ad oggetto “*Aggiornamento tariffario 2021*”, e la successiva nota 2 gennaio 2021 n. 8.

6. Il Tar Valle d’Aosta ha respinto il ricorso con sentenza 17 settembre 2021 n. 54.

7. La sentenza è stata appellata da RAV con ricorso n. 2458 del 2022 (di seguito: “ricorso 2”).

8. Nel corso del giudizio di appello si sono costituiti il Ministero, il Ministero dell’economia e delle finanze e l’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: “Art”) ed è intervenuta *ad adiuvandum* l’Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l’esercizio di autostrade e trafori stradali (di seguito: “Aiscat”).

9. All’udienza del 14 novembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I. Decisioni preliminari e pregiudiziali

10. Si riuniscono i ricorsi 1 e 2, proposti dalla medesima appellante RAV, in ragione della connessione fra i provvedimenti impugnati, aventi lo stesso oggetto, cioè l’adeguamento annuale delle tariffe, seppur con riferimento ad annualità differenti, rispettivamente 2020 e 2021.

11. Si rileva l’inammissibilità dell’intervento *ad adiuvandum* spiegato da Aiscat, atteso che l’Associazione, pur avendo allegato i profili di attinenza agli scopi statutari dell’intervento spiegato, nulla ha dedotto, come eccepito dal Ministero, in merito alla lesione derivante alla stessa dagli atti impugnati e quindi all’utilità ottenibile dall’iniziativa intrapresa, così risultando carente l’interesse a ricorrere.

II. Contesto della controversia

12. RAV è titolare della concessione per la progettazione, la costruzione e l’esercizio dell’autostrada Aosta – Traforo del Monte Bianco in virtù della convenzione sottoscritta il 29 dicembre 2009 con Anas s.p.a., alla quale è subentrato il Ministero (art. 11 comma 5 del d.l. n. 216 del 2011, convertito in legge n. 14 del 2012, e art. 36 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011).

La convenzione è stata approvata con legge nei termini indicati dall’art. 8-*duodecies* del d.l. n. 59 del 2008, convertito nella legge n. 101 del 2008.

13. Il meccanismo di adeguamento tariffario è previsto con cadenza annuale dagli artt. 15 e 18 della convenzione, oltre che dalla delibera Cipe n. 39 del 2007 (art. 4) e dall’art. 21 comma 5 del d.l. n. 355 del 2003, che individua nel “*15 ottobre di ogni anno*” il termine per la formulazione della proposta di variazioni tariffarie, sulla quale deve esprimersi “*entro il 15 dicembre*”, con decreto “*motivato*”, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze (detta disposizione è stata in precedenza più volte modificata con riferimento ai termini di presentazione e approvazione dell’adeguamento tariffario, a partire dalla legge di conversione, n. 47 del 2004, e la fissazione dei predetti termini si deve all’art. 27 comma 1 del d.l. n. 69 del 2013, convertito nella legge n. 98 del 2013).

Si anticipa che sul suddetto termine finale non interviene la delibera dell'Art n. 64 del 2019 (su cui *infra*), pur delineando le tempistiche delle fasi endoprocedimentali (punto 28).

13.1. Di seguito le vicende di RAV in merito all'adeguamento tariffario:

- con decreto interministeriale n. 449 del 2015 è stato sospeso, per il 2016, l'adeguamento tariffario richiesto in attesa dell'approvazione dell'aggiornamento del PEF (decreto annullato dal Tar Valle d'Aosta con sentenza n. 45 del 12 ottobre 2016);
- per il 2017 con il decreto interministeriale n. 499 del 2016 è stato riconosciuto un incremento tariffario dello 0,90%, con riserva di riconoscere eventuali conguagli in sede di aggiornamento del PEF (decreto annullato dal Tar Valle d'Aosta con sentenza n. 54 del 12 settembre 2017);
- per il 2018 il Ministero con decreto n. 605 del 20 dicembre 2018 ha riconosciuto una percentuale di incremento tariffario del 52,69%, con riserva di attribuire *“eventuali recuperi tariffari, attivi o passivi, ivi inclusi quelli relativi agli anni precedenti ed anche dovuti a modifiche delle aliquote fiscali e delle deduzioni o compensazioni fiscali saranno determinati al momento dell'aggiornamento del piano economico finanziario per il prossimo quinquennio”* (decreto annullato dal Tar Valle d'Aosta con sentenza n. 34 del 27 giugno 2019);
- con nota 15 ottobre 2019 RAV ha presentato al concedente la proposta per l'adeguamento delle tariffe di pedaggio applicabili dal primo gennaio 2020 (denegata con la nota 1, oggetto del ricorso 1);
- con nota del 15 ottobre 2020 n. 377 RAV ha presentato al concedente la proposta per l'adeguamento delle tariffe di pedaggio applicabili dal primo gennaio 2021 (denegata con nota 2, oggetto del ricorso 2).

14. Quanto all'aggiornamento del PEF, l'art. 11 della convenzione e le delibere Cipe nn. 39 del 2007 e 27 del 2013 prevedono che la durata della concessione sia divisa in periodi regolatori di durata quinquennale e che, alla scadenza di ciascun periodo regolatorio, il PEF sia sottoposto ad aggiornamento.

In particolare è disposto che le parti *“6 (sei) mesi prima della scadenza di ciascun periodo regolatorio, procederanno all'aggiornamento del Piano Economico Finanziario”*, procedendo a un'attività di verifica che *“dovrà concludersi 2 (due) mesi prima della scadenza del periodo regolatorio”* (art. 11.9).

La delibera Cipe n. 27 del 2013 stabilisce che gli aggiornamenti quinquennali dei PEF *“dovranno essere effettuati entro il 30 giugno del primo esercizio del nuovo periodo regolatorio”*.

14.1. In fatto, quanto all'aggiornamento del PEF, si rileva che, in considerazione della scadenza del periodo regolatorio:

- RAV, con nota 20 giugno 2014, ha presentato al concedente la proposta di *“aggiornamento quinquennale del Piano Finanziario 2014/2018”* (l'appellante ha dichiarato che *“il PEF allegato alla Convenzione di RAV avrebbe dovuto essere aggiornato, in particolare, entro il 30 giugno 2013, data di scadenza del periodo regolatorio”* e il Ministero, con nota 9 marzo 2024, ha dichiarato che *“in data 31 dicembre 2013 scadeva il primo periodo regolatorio relativo agli anni 2009-2013”*);
- RAV ha riscontrato la richiesta istruttoria del concedente datata 22 luglio 2014 con nota 25 luglio 2014, sempre riferita all'*“aggiornamento quinquennale del Piano Finanziario 2014/2018”*;
- con nota 7 ottobre 2014 il concedente, facendo riferimento alla proposta di *“aggiornamento quinquennale del Piano Finanziario 2014/2018”* presentata con nota 20 giugno 2014, ne ha chiesto una

rielaborazione, rappresentando alla società la necessità di limitare gli incrementi tariffari in modo che non si discostassero dal tasso di inflazione di riferimento;

- RAV, con nota 12 novembre 2014, ha presentato una nuova proposta di *“aggiornamento quinquennale del Piano Finanziario 2014/2018”* in considerazione delle indicazioni del concedente;

- il 30 dicembre 2014 è stato siglato un protocollo di intesa nel quale sono state *“stabilite le modalità di redazione dell’aggiornamento del Piano”* e il termine di conclusione del procedimento nel 30 giugno 2015 (così dalle note 3 marzo 2015 e dell’8 maggio 2015);

- il Ministero, con nota 3 marzo 2015, ha richiesto a RAV di adeguare la documentazione prodotta per tenere conto di quanto previsto nel protocollo d’intesa in merito all’*“aggiornamento dello stesso per il periodo 2014/2018”*;

- RAV, con nota 8 maggio 2015, ha inviato l’aggiornamento del PEF, rappresentando che, *“a termini del richiamato Protocollo d’intesa del 30 dicembre 2014”, “dovrà essere approvato entro il 30 giugno 2015”*;

- RAV, con note 24 giugno 2015 3 luglio 2015 e 9 ottobre 2015, ha sollecitato il Ministero all’aggiornamento del PEF per il periodo regolatorio *“2014/2018”*;

- con nota 31 dicembre 2015 il Ministero ha trasmesso a RAV il decreto interministeriale 31 dicembre 2015 n. 449, riguardante *“l’aggiornamento tariffario applicabile dal 1° gennaio 2016”*, nel quale si legge che *“è in corso di perfezionamento la procedura istruttoria di aggiornamento del PEF”*, che non risulta quindi ancora approvato;

- RAV, con note 7 dicembre 2017 e 9 maggio 2018, ha predisposto e inviato al Ministero un ulteriore aggiornamento del PEF al fine di tenere conto delle difficoltà contributive dello Stato.

Il periodo regolatorio è quindi scaduto senza l’approvazione dell’aggiornamento del PEF ed è divenuto attuale anche l’obbligo di aggiornare il PEF per il periodo successivo.

L’appellante ha dedotto al riguardo che *“il MIT non solo non ha ancora approvato l’aggiornamento del PEF per il quinquennio regolatorio in corso (2019 – 2023) ma non ha mai provveduto neppure all’aggiornamento del PEF per il precedente quinquennio regolatorio”*.

III. L’oggetto della controversia

15. Il concessionario, con la qui impugnata nota 31 dicembre 2019 n. 31633 (di seguito: *“nota 1”*, oggetto del ricorso 1), ha comunicato che *“l’aggiornamento da applicare con decorrenza 1° gennaio 2020 è pari allo 0,00 per cento”*, dopo avere fatto riferimento all’istruttoria compiuta (*“esaminato l’esito dell’istruttoria di competenza”*) e a *“quanto disposto dall’art. 13 del Decreto legge “milleproroghe” del 31 dicembre 2019”*.

15.1. Con la nota 1 il Ministero si è quindi limitato a fare (doverosa) applicazione dell’art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, convertito nella legge n. 8 del 2020 (su cui *infra*, al par. VII), verificando l’(in)sussistenza dei presupposti di legge per l’approvazione dell’adeguamento annuale delle tariffe, come sottolineato dalla nota stessa, *“in considerazione di quanto disposto dall’art. 13 del Decreto legge “mille proroghe” del 31 dicembre 2019”*.

Il Ministero ha infatti (esclusivamente) rilevato il differimento dei termini di conclusione del procedimento di adeguamento annuale delle tariffe, disposto dall’art. 13 comma 3 del d.l. n. 169 del 30 dicembre 2019 (sopravvenuto nelle more della definizione del procedimento), fino alla *“definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari”*, rispetto al quale sono previsti nuovi (e futuri) termini per depositare l’istanza (riformulata) e per concludere il procedimento, rispettivamente il 30 marzo 2020 e il 31 luglio 2020.

Il richiamo all'art. 13 comma 3 del d.l. n. 169 del 30 dicembre 2019 costituisce la ragione (unica e necessaria) della decisione, essendo rappresentato nella stessa nota come elemento determinante per il superamento delle risultanze dell'istruttoria, contenenti una proposta di adeguamento tariffario "*pari al 6,11%*", alla quale viene fatto cenno appena prima del riferimento alla disposizione di legge.

Tale interpretazione è confermata dallo stesso Ministero, che ha dedotto come "*Con la nota n. 31633 del 31 dicembre 2019 il MIT si è limitato a verificare la sussistenza dei presupposti di legge per l'approvazione dell'aggiornamento annuale tariffario, come sottolineato dalla nota stessa, "in considerazione di quanto disposto dall'art. 13 del Decreto legge "mille proroghe" del 31 dicembre 2019", normativa entrata in vigore in un momento successivo rispetto allo svolgimento dell'istruttoria, nelle more del procedimento di approvazione dell'aggiornamento tariffario per l'anno 2020*".

Pertanto alla nota non è attribuibile alcun altro contenuto. In particolare la nota non contiene un diniego definitivo di adeguamento delle tariffe per l'anno 2020, in ragione del fatto che è la stessa legge a fissare nel 31 luglio del 2021 il termine per l'aggiornamento annuale delle tariffe per l'anno 2020.

16. Il concessionario, con la qui impugnata nota 31 dicembre 2020 n. 33094 ((di seguito: "nota 2", oggetto del ricorso 2), avente ad oggetto "*Aggiornamento tariffario 2021*", ha comunicato che "*l'aggiornamento da applicare con decorrenza 1° gennaio 2021 è pari allo 0,00 per cento*", dopo avere fatto riferimento a "*quanto disposto dall'art. 14 del Decreto legge n. 183 del 31 dicembre 2020, "milleproroghe"*", successivamente corretto richiamando l'art. 13 con la successiva nota 2 gennaio 2021 n. 8 (parimenti qui impugnata).

Analogamente a quanto già sopra osservato in relazione alla nota 1, il Ministero ha (esclusivamente) rilevato la mancata integrazione della condizione posta dall'art. 13 comma 3 del d.l. n. 169 del 30 dicembre 2019, così come modificato dall'art. 14 del d.l. n. 183 del 2020 (sopravvenuto nelle more della definizione del procedimento e , convertito nella legge n. 21 del 2021), per l'approvazione dell'aggiornamento tariffario annuale 2020 e 2021, cioè la "*definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari*", rispetto al quale è stato (ulteriormente) prorogato il termine per concludere il procedimento, fissandolo al 31 luglio 2021 (così come *infra* approfondito, al par. VIII).

17. La lesività della nota 1 e della nota 2 deriva dalla mancata approvazione dell'aggiornamento annuale delle tariffe a cagione del differimento del termine di conclusione del relativo procedimento disposto dall'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, al quale la nota 1 e la nota 2 fanno rinvio (nella formulazione *ratione temporis* vigente, su cui *infra*). La conseguenza è che l'aggiornamento annuale non è applicato a decorrere dal primo gennaio: indipendentemente dall'eventuale recupero futuro di detto adeguamento, in ogni caso il tempo della provvista finanziaria è elemento rilevante per l'attività imprenditoriale (in tal senso è condivisibile l'assunto dell'appellante, dedotto in entrambi i ricorsi ma approfondito specificamente nel ricorso 1, che comunque supporta la valutazione dell'interesse a ricorrere, non la fondatezza delle censure di seguito scrutinate).

17.1. Si rileva, per completezza, che, con ordinanze in pari data, sono stati sospesi due giudizi aventi contenuto analogo al presente, in attesa della decisione della Corte costituzionale, dopo avere avvisato le parti e senza che queste abbiano rappresentato l'esigenza di interloquire direttamente davanti la Corte costituzionale (Corte cost. 17 settembre 2020 n. 202 e 23 novembre 2021 n. 218, nonché Ad. plen. 22 marzo 2024 n. 4).

IV. *Precisazioni terminologiche*

18. Nella presente pronuncia:

- il richiamo alla nota 2 è comprensivo della correzione effettuata con nota 2 gennaio 2021;
- i decreti legge sono richiamati in quanto tali, mentre della relativa legge di conversione si dà conto una sola volta, se non necessario a fini argomentativi;
- il richiamo ai motivi di appello, in mancanza di diversa specificazione, si intende riferito a entrambi i ricorsi riuniti, considerata l'analogia dei motivi dedotti.

V. *Infondatezza dei primi motivi di appello (attinenti a vizi propri del provvedimento gravato, che non coinvolgono l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019)*

19. In ragione di quanto sopra illustrato e, in particolare, del fatto che la motivazione e la ragione delle note 1 e 2 si rinviene nella disposizione di cui all'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 *ratione temporis* vigente (su cui *infra*, ai par. VII e VIII):

- è infondato il motivo d'appello riguardante la censura, respinta dal Tar, di asserita incompetenza del Direttore generale della Direzione vigilanza sulle concessioni autostradali ad approvare le variazioni tariffarie, che debbono essere approvate, ai sensi dell'art. 21 comma 5 del d.l. n. 355 del 2003, e dell'art. 18 della convenzione, con decreto motivato del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze: come visto, non si tratta di una nota di approvazione delle variazioni tariffarie e non è quindi ascrivibile ai soggetti competenti a tale approvazione in base alle sopra richiamate fonti normative;
- è infondato il motivo riguardante la censura, respinta dal Tar, di asserita contraddittorietà rispetto all'istruttoria (contenuto nel solo ricorso 2), che avrebbe evidenziato l'adeguatezza di un aggiornamento tariffario nella misura del 6,11%: la sopravvenienza normativa vincola l'Amministrazione al rispetto del differimento ivi prescritto;
- è infondato il motivo riguardante la censura, respinta dal Tar, di illegittimità del provvedimento per avere determinato nello 0% l'adeguamento tariffario spettante al concessionario, in asserita violazione dell'art. 13 comma 3 del d. l. n. 162 del 2019 (*ratione temporis* vigente), che si è "limitato a disporre il solo differimento del termine per l'adeguamento della tariffa relativa a tale anno sino alla definizione del procedimento approvativo dell'aggiornamento del PEF": l'interpretazione delle note 1 e 2 (precedente par. III) rende la tesi carente in fatto;
- è inammissibile per carenza di interesse il motivo finalizzato esclusivamente a restringere il *thema decidendum* per mancanza delle corrispondenti censure nel ricorso introduttivo, scrutinate dal Tar in riferimento a presunti vizi istruttori, invece dedotti, secondo l'appellante, nei (soli) termini già esaminati con riferimento alle doglianze di cui appena sopra, comunque infondate per i motivi già visti.

VI. *Motivi di appello fondati sull'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 162 del 2019 e sulla non compatibilità con il diritto Ue*

20. In relazione all'art. 13 comma 3 del d.l. n. 169 del 2019, che costituisce, come visto, la ragione delle note 1 e 2 (nella formulazione *ratione temporis* vigente), l'appellante ha formulato i seguenti motivi, riproponendo le censure dedotte in primo grado e respinte dal Tar:

- incompatibilità con il diritto eurounitario a cagione della modifica autoritativa e unilaterale della convenzione, in asserita violazione delle libertà fondamentali tutelate dagli artt. 49 e ss. e 63 e ss. TFUE, che per il loro concreto ed effettivo dispiegarsi presuppongono la stabilità delle regole cui

l'operatore economico è assoggettato nella propria attività imprenditoriale, nonché del diritto di proprietà, da intendersi nell'ampia accezione prevista dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e dell'art. 1 del Primo Protocollo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come inclusivo di qualsivoglia diritto di natura patrimoniale legittimamente acquisito, anche in virtù di un titolo convenzionale;

- incompatibilità con il diritto eurounitario per asserita violazione dei principi di certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento: eventuali modifiche legislative incidenti su rapporti di durata sono ammissibili se è previsto un sistema di compensazioni/indennizzi adeguato e *"un periodo di tempo transitorio sufficiente per permettere agli operatori economici di adeguarsi"* e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità.

- violazione degli artt. 102 e 104 Cost. per interferenza del legislatore su concreta fattispecie *sub iudice*;

- violazione dell'art. 77 Cost. per insussistenza dei requisiti di omogeneità, necessità e urgenza;

- violazione degli artt. 2, 3, 41 e 97 Cost. in quanto *"la norma impone ex lege ed autoritativamente a RAV l'applicazione del regime tariffario introdotto dall'ART, in violazione del legittimo affidamento riposto dalla società nella stabile prosecuzione del rapporto concessorio nei termini previsti e determinati dalla Convenzione"* (è a tal fine prodotta una relazione tecnica volta a evidenziare gli effetti delle delibere Art sul regime tariffario di RAV);

- violazione del canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. in quanto la disposizione di legge *"riconosce la competenza di ART ad intervenire autonomamente in merito alla definizione del sistema tariffario applicabile a RAV, a prescindere atti di impulso del Concedente"*, introduce una correlazione funzionale tra il procedimento per l'adeguamento delle tariffe autostradali e quello relativo all'aggiornamento del PEF e non prevede la possibilità di recuperi tariffari in favore della ricorrente.

VII. Rilevanza della questione di costituzionalità

21. Per le ragioni illustrate al par. III la decisione assunta con le note 1 e 2 è stata determinata e si fonda (esclusivamente) sulla disposizione contenuta nell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019.

In particolare, la nota 1, oggetto del ricorso 1, è stata adottata nel giorno della pubblicazione e dell'entrata in vigore dell'art. 13 comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 nella prima formulazione.

La nota ministeriale 2, oggetto del ricorso 2, è stata adottata nel giorno della pubblicazione e dell'entrata in vigore dell'art. 13 comma 5 del d.l. 31 dicembre 2020 n. 183 (che ha modificato l'art. 13 comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162).

Un'eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 13 comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 *ratione temporis* vigente ne determinerebbe quindi l'annullamento, sicché la questione di legittimità di detta disposizione è rilevante nel presente giudizio.

21.1. Si osserva altresì che:

- la pertinenza e il contenuto delle singole questioni di legittimità si misura sulla portata dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019: il profilo è approfondito nel paragrafo successivo (con riferimento alla prima formulazione, rilevante con riferimento alla nota 1);

- le successive modifiche dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 non si riverberano sulla rilevanza, salvo la prima, richiamata nella nota 2, e anzi aggravano la questione di costituzionalità, nei termini che saranno approfonditi al par. VIII;

- la rilevanza non è ostacolata dal fatto che il regime introdotto dall'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 interessa (anche) profili della libertà di impresa sanciti dal diritto Ue, nei termini che saranno approfonditi al par. IX.

VII. *L'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019: portata normativa e riflessi sui motivi di appello non ancora scrutinati*

22. In base all'art. 13 comma 3 d.l. n. 162 del 2019, nella prima formulazione, *“Per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza, il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 è differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*, con il corollario che *“Entro il 30 marzo 2020 i concessionari presentano al Concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari, riformulate ai sensi della predetta normativa, che annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento”* e che *“L'aggiornamento dei piani economici finanziari presentati nel termine del 30 marzo 2020 è perfezionato entro e non oltre il 31 luglio 2020”* (rispettivamente periodi primo, secondo e terzo).

22.1. Detta disposizione produce quindi i seguenti effetti *“Per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza”*:

- differisce il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 *“sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari”*;
- fissa nel 30 marzo 2020 il termine per la presentazione delle proposte di aggiornamento dei PEF, *“riformulate”* ai sensi della nuova disciplina;
- fissa il termine per l'aggiornamento dei PEF nel 31 luglio 2020.

22.2. Il principale effetto è quindi quello del differimento del termine di conclusione dei procedimenti di adeguamento delle tariffe e di aggiornamento dei PEF al 31 luglio 2020, come risulta evidente anche dalla rubrica (*“Proroga di termini in materia di infrastrutture e trasporti”*) e dal preambolo del decreto-legge, che fa riferimento all'obiettivo di *“provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa”* (oltre che dai lavori preparatori alla legge di conversione n. 8 del 2020, su cui al punto 36.1).

La tecnica utilizzata per raggiungere il predetto obiettivo è quella di fissare il termine finale per l'adeguamento tariffario in concomitanza con la futura data del 31 luglio 2020, individuata quale termine di conclusione del procedimento per l'aggiornamento del PEF, rispetto al quale sono dettate ulteriori prescrizioni procedurali (su cui *infra*).

23. Non può invece ritenersi che le conseguenze di dette prescrizioni si riverberino e modifichino indirettamente, attraverso il richiamo alle delibere dell'Art e la prescrizione della riformulazione della proposta di aggiornamento del PEF o la previsione di un medesimo termine di conclusione dei procedimenti, le competenze dell'Art e il regime tariffario e di disciplina del PEF e del relativo aggiornamento.

23.1. Quanto al regime tariffario, l'Art, al tempo dell'adozione del d.l. n. 162 del 2019:

- è (già) intestataria della competenza in materia di adeguamento delle tariffe in base all'art. 37 comma 2 lett. b), c) e g) del d.l. n. 201 del 2011 (istitutivo dell'Art), convertito nella legge n. 214 del 2011, con competenza estesa, dall'art. 16 comma 1 del d.l. n. 109 del 2018 (convertito nella legge n.

130 del 2018), anche alle concessioni in essere (*“per quelle di cui all’art. 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2”*, aventi l’ambito applicativo *infra* delineato, confermato anche da Cons. St., sez. VI, 4 maggio 2022 n. 3484);

- ha già dettato il regime tariffario applicabile a RAV: con delibera n. 16 del 2019 ha stabilito *“il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del price cap e con determinazione dell’indicatore di produttività X a cadenza quinquennale [...] per ciascuna delle concessioni ivi richiamate in Appendice”*, fra le quali la concessione autostradale nella titolarità di RAV, così come confermato dal preambolo, che individua l’ambito di applicazione rispetto ai *“rapporti concessori in corso”* (*“in relazione ai quali si sono realizzate le condizioni di cui al citato articolo 43 del d.l. 201/2011 cui fa richiamo l’articolo 37 del medesimo decreto, comprendano: a) quelli il cui periodo regolatorio quinquennale è scaduto in epoca successiva all’entrata in vigore del d.l. 109/2018 come convertito dalla l. 130/2018; b) quelli il cui periodo regolatorio quinquennale è scaduto in data antecedente, ma per i quali non si sia ancora perfezionato l’aggiornamento del piano economico-finanziario alla data di entrata in vigore del medesimo d.l. 109/2018”*) e con delibera n. 64 del 2019 ha approvato il regime tariffario applicabile specificamente a RAV (entrambe le delibere sono state impugnate da RAV e la domanda caducatoria è stata ritenuta infondata sul punto dal Tar Piemonte con sentenza 25 novembre 2022 n. 1034, non appellata).

23.2. Nel contempo l’Art, anche prima dell’entrata in vigore dell’art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, è tenuta a formulare il parere nell’ambito del procedimento di aggiornamento del PEF, dovendo a tal fine rispettare le proprie delibere e potendo formulare le richieste istruttorie necessarie ad adempiere ai propri compiti.

23.3. Ciò è attestato innanzitutto dal tenore letterale dell’art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, che fa riferimento a delibere già assunte dall’Art (*“alle delibere adottate ai sensi dell’articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, dall’Autorità di regolazione dei trasporti di cui all’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*).

23.4. In particolare, in riferimento ai rapporti di concessione autostradale già vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, l’Art ha acquisito detta competenza con il d.l. n. 109 del 2018.

Quest’ultimo:

- ha modificato l’art. 43 comma 1 del d.l. n. 201 del 2011 prevedendo l’obbligo di consultazione dell’Art ((la stessa deve infatti essere *“sentita [...] per i profili di competenza di cui all’articolo 37, comma 2, lettera g”* del d.l. n. 201 del 2011) per gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali (di cui fa parte integrante il PEF in base all’art. 2.3 della convenzione) che comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica (detto comma è stato ulteriormente modificato di recente dal dall’art. 16 comma 4 delle legge 16 dicembre 2024 n. 193, sostituendo le parole *“sentita l’Autorità”* con le seguenti: *“previo adeguamento del testo convenzionale alle eventuali prescrizioni formulate dall’Autorità”*);

- ha introdotto il comma 2-bis, concernente l’onere di verifica in capo all’Amministrazione concedente, sempre previa consultazione con l’Art, dell’effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa, anche con riferimento agli aggiornamenti e alle revisioni delle convenzioni autostradali di cui al comma 2 (*“vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1”*).

Il d.l. n. 109 del 2018 è altresì intervenuto sull'art. 37 comma 2 lett. g) del d.l. n. 201 del 2011, ampliando la competenza attribuita all'Art anche alle concessioni *"di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2"*.

Dette previsioni si applicano a RAV, che è titolare di concessione alla data di entrata in vigore del decreto, e non è impedita, in base al generale principio del *tempus regit actum*, dal già avvenuto avvio del procedimento di aggiornamento del PEF (come confermato da una giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato: sez. VI, 9 febbraio 2024 n. 1324, 14 ottobre 2022 n. 8765 e sez. V, 27 luglio 2021 n. 5585).

Sicché, già prima del d.l. n. 162 del 2019, l'Art è tenuta a rendere il parere sull'aggiornamento del PEF, dovendo a tal fine applicare le proprie delibere: pertanto la riformulazione della proposta di aggiornamento del PEF non è funzionale a imporre il rispetto di dette delibere.

L'Art deve infatti essere *"sentita [...] per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g)"*, che ha esercitato adottando le sopra richiamate delibere nn. 16 e 64 del 2019, riguardanti il regime tariffario (richiamate nell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 in quanto, appunto, si riverberano sull'aggiornamento del PEF).

Al fine di rendere il parere l'Art, anche prima dell'entrata in vigore dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, può formulare le richieste istruttorie necessarie ad esercitare i poteri attribuiti per legge, nell'ambito del contraddittorio con la concessionaria (Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2024 n. 1324, 14 ottobre 2022 n. 8765 e sez. V, 27 luglio 2021 n. 5585), e il concessionario non può assumere condotte che impediscano alle Amministrazioni competenti di esercitare la propria competenza, che altrimenti non può dolersi della mancata conclusione del procedimento.

Infatti la delibera n. 64 del 2019 reca la previsione dell'invio, da parte del concessionario, di *"un nuovo Piano Economico Finanziario e Piano Finanziario Regolatorio, elaborato dal concessionario sulla base del presente Sistema tariffario"*, cioè del regime definito dalla stessa Art con detta delibera, *"Ai fini dell'applicazione dell'articolo 43 del d.l. 201/2011"*, riguardante anche l'aggiornamento del PEF.

Del resto, RAV, come sopra visto (punto 14.1), ha già più volte interloquito con l'Amministrazione, anche riformulando la proposta di aggiornamento del PEF.

23.5. Una volta ritenuto che il Ministero debba interfacciarsi con Art per l'aggiornamento del PEF anche prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 162 del 2019, al fine di tenere conto delle modifiche introdotte dall'Art con le delibere sopra richiamate (esercitando la competenza alla stessa attribuita) e che al concessionario può essere richiesta una qualsiasi integrazione istruttoria volta a consentire ad Art di esprimere il parere di competenza, la portata innovatoria della riformulazione della proposta di aggiornamento tariffario, di cui all'art. 13 comma 3 di detto decreto, si qualifica per l'effetto, cioè per il fatto che le proposte riformulate di aggiornamento dei PEF *"annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento"*.

Tuttavia la previsione risulta strumentale non tanto al procedimento e alla decisione amministrativa riguardante l'aggiornamento tariffario (per le quali le interlocuzioni procedurali sarebbero state sufficienti), quanto rispetto alla fissazione di un nuovo termine per provvedere, determinato a far data dal (nuovo) avvio procedimentale e la cui giustificazione si rinviene proprio nella riformulazione della proposta.

23.6. L'individuazione del termine finale del procedimento tariffario attraverso il riferimento al termine per l'approvazione dell'aggiornamento del PEF, che quindi risultano entrambi fissati al 31 luglio 2020, può indirettamente produrre un effetto di coordinamento.

Senonché l'eventuale effetto (procedimentale) di coordinamento risulta non solo non necessario, atteso che già in precedenza viene assicurato nei termini sopra esposti, ma neppure efficacemente conseguito.

Detto scopo avrebbe infatti dovuto indurre a ritenere determinante la posizione dell'Art, competente sul sistema tariffario (nei termini visti) e la cui funzione consultiva nell'ambito del procedimento di aggiornamento del PEF (di competenza del Ministero) è funzionale a detto coordinamento, così considerando la tempistica di adozione del relativo parere.

Invece, la fissazione di un medesimo termine di conclusione dei procedimenti di aggiornamento del PEF e adeguamento annuale delle tariffe impone all'Art di esprimersi sulla proposta di aggiornamento tariffario prima di concludere il procedimento di adeguamento annuale delle tariffe, laddove i due procedimenti, di adeguamento tariffario e di aggiornamento del PEF, sono coordinati nel senso che, *"riguardando il primo uno dei fondamentali aspetti economici della concessione autostradale, quale è il sistema tariffario dei pedaggi, finisce per avere effetti rilevanti anche nel secondo, dato che l'imposizione di un diverso sistema tariffario si ripercuote sull'equilibrio economico finanziario della società concessionaria, quindi sul piano economico finanziario e sulla convenzione, della quale il PEF è allegato tecnico"*, così Cons. St., sez. V, 27 luglio 2021 n. 5585).

24. Sicché la portata innovatoria dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, nella prima formulazione, vede quale aspetto principale la fissazione di un nuovo termine di conclusione dei procedimenti per l'aggiornamento dei PEF e l'adeguamento delle tariffe autostradali, come confermato dal titolo dell'art. 13 del d.l. n. 162 del 2019 e dal preambolo dello stesso, risultando invece non necessario e quindi strumentale l'imposizione dell'onere di riformulazione della proposta di aggiornamento del PEF e il coordinamento fra i due procedimenti (peraltro non efficacemente assicurato).

25. Comunque, anche a ritenere il contrario, cioè che il differimento del termine di adeguamento delle tariffe trovi causa nella necessità di coordinare la decisione sul punto con la determinazione relativa all'aggiornamento del PEF e di riformulare la relativa proposta, non si alterano le conseguenze in relazione alla questione di legittimità costituzionale, che riguarda comunque aspetti procedurali (non il regime tariffario e il contenuto del PEF e del relativo aggiornamento).

26. In ragione di quanto sopra le seguenti questioni di legittimità costituzionale e incompatibilità con il diritto Ue, dedotte dall'appellante RAV nei termini sopra richiamati, sono ammissibili nei limiti della pertinenza all'oggetto della presente controversia (che deriva dalla sopra individuata portata normativa dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019).

26.1. Non è pertinente all'oggetto della presente controversia la questione dell'asserita incompatibilità con il diritto eurounitario a cagione della modifica autoritativa e unilaterale della convenzione, laddove muove dal presupposto del *"carattere gravemente lesivo della modifica autoritativa ed unilaterale della Convenzione Unica attuata mediante la obbligatoria ed imposta applicazione delle delibere ART disposta dall'art. 13 del D.L. 162/2019"*.

26.2. Lo stesso è a dirsi con riferimento alla questione di legittimità costituzionale riguardante gli artt. 2, 3, 41 e 97 Cost., laddove è fondata sull'applicazione del *"regime tariffario introdotto dall'ART,*

in violazione del legittimo affidamento riposto dalla società nella stabile prosecuzione del rapporto concessorio nei termini previsti e determinati dalla Convenzione” e sul fatto che la disposizione di legge “riconosce la competenza di ART ad intervenire autonomamente in merito alla definizione del sistema tariffario applicabile a RAV, a prescindere atti di impulso del Concedente”.

26.3. Detti aspetti, come visto, non sono pertinenti, se non per quanto si dirà al punto 26.6, rispetto al *thema decidendum* della presente controversia, in quanto già la disciplina precedente (rispetto all’entrata in vigore dell’art. 13 comma 3 del d. lg. n. 162 del 2019) ha disposto l’attribuzione all’Art delle competenze di settore, che l’Art ha attuato attraverso le delibere n. 16 e n. 64 del 2019, che sono state oggetto di un contenzioso, concluso con la sopra richiamata sentenza non impugnata (e con la conferma di quelle competenze).

D’altro canto l’allegazione in ragione della quale esse sono “obbligatoriamente da recepire nel PEF di Convenzione in virtù dell’art. 13 del D.L. 162/2019 sotto pena del mancato riconoscimento dell’adeguamento tariffario per il 2020” non trova corrispondenza nell’art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, che, come visto, non interviene sul contenuto del PEF in modo innovativo e quindi non produce “i suoi effetti – negativi e lesivi – proprio sull’equilibrio del rapporto concessorio” (così l’appellante).

26.4. Non si pone quindi, nella presente controversia, il tema di “rinegoziare i termini della concessione recependo il nuovo sistema tariffario”, che peraltro sconta il contenuto della convenzione che, dando atto che la tariffa è calcolata “sulla base di quanto stabilito nell’allegato A, in conformità alla Delibera CIPE n. 39 del 15 giugno 2007” ed è adeguata annualmente sulla base delle delibere Cipe (artt. 14 e 15), dispone che “essa sarà periodicamente adeguata in relazione alle normative vigenti” (art. 14 comma 1).

26.5. Pertanto detti profili, non essendo disciplinati dall’art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 ed essendo oggetto di un diverso giudizio, concluso con sentenza non appellata, non possono essere oggetto della relativa questione di legittimità costituzionale, neppure con riferimento ai profili di asserita incompatibilità con il diritto Ue, siano essi richiamati, o meno, nella procedura di infrazione avviata nel 2006 della Commissione UE nei confronti dello Stato italiano (nota 2006/2419).

Né, dal momento che detti profili non rientrano nel *thema decidendum* della presente controversia, si pone una questione di rapporti tra giudicato e diritto Ue (Cgue, sez. VI, 16 luglio 2020, C-424/19 e sez. II, 3 settembre 2009, C-2/08 e, in una causa fra controparti private, Grande Sezione, 17 maggio 2022, C-693/19 e C-831/19).

26.6. I suddetti profili rilevano invece nei termini in cui hanno modificato la precedente regolamentazione del rapporto concessorio per quanto riguarda gli aspetti procedurali disciplinati dall’art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 e sopra richiamati (differimento dei termini procedurali, riformulazione della proposta di aggiornamento del PEF ed eventuale coordinamento fra i procedimenti).

27. Neppure sono pertinenti le argomentazioni di parte appellante riguardanti l’asserito contrasto dell’art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 con gli artt. 102 e 104 Cost., “in riferimento all’incisione prodotta dalla norma su concrete fattispecie sub iudice”. In particolare, l’appellante ha fatto riferimento al “giudizio instaurato innanzi al TAR Torino per l’annullamento delle delibere ART” (pag. 53 del ricorso) e all’intenzione del legislatore di “incidere sui contenziosi instaurati da RAV e dalle altre società concessionarie per l’annullamento delle delibere adottate dall’ART in presunta attuazione delle competenze attribuite all’Autorità stessa dal d.l. n. 109/2018” (pag. 54).

Come già illustrato sopra l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 non interviene a modificare le competenze e il sistema tariffario mentre le delibere Art non rientrano nel *thema decidendum* della presente controversia.

28. Pertanto, rispetto ai motivi dedotti dall'appellante e richiamati al precedente par. VI, le suddette questioni (di asserita incompatibilità con il diritto eurounitario e di illegittimità costituzionale) sono inammissibili, come eccepito dalle Amministrazioni resistenti con memoria depositata il 14 ottobre 2024, salvo che per gli aspetti indicati nel punto 26.6.

29. Rimangono quindi da valutare i suddetti motivi, nei limiti della relativa ammissibilità, oltre che la dedotta violazione dell'art. 77 Cost.

VIII. Le successive modifiche normative e i riflessi sulla rilevanza

30. L'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 è stato modificato una prima volta dall'art. 13 comma 5 d.l. n. 183 del 2020: *“Per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza, il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 e all'anno 2021 è differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Entro il 30 marzo 2020 i concessionari presentano al Concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari, riformulate ai sensi della predetta normativa, che annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento. L'aggiornamento dei piani economici finanziari presentati nel termine del 30 marzo 2020 è perfezionato entro e non oltre il 31 luglio 2021”*.

Sicché gli effetti della suddetta disposizione (rilevante in quanto richiamata nella nota 2, di cui al ricorso 2) sono così enucleabili:

- il termine per l'aggiornamento dei PEF e l'adeguamento delle tariffe autostradali è stato spostato al 31 dicembre 2021;
- gli adeguamenti tariffari coinvolti nell'operazione di dilazione del termine sono individuate in due annualità, quelle relative all'anno 2020 (già comprese nella precedente previsione) e quelle relative all'anno 2021;
- l'aggiornamento dei PEF rimane ancorato alle proposte presentate entro il 30 marzo 2020.

31. Il (solo) termine per l'aggiornamento dei PEF e l'adeguamento delle tariffe autostradali (relative all'anno 2020 e all'anno 2021) è stato ulteriormente spostato al 31 dicembre 2021 dall'art. 2 comma 1 del d.l. n. 121 del 2021, riferendo, in sede di conversione, l'adeguamento delle tariffe autostradali non solo a quelle relative agli anni 2020 e 2021 ma anche a *“quelle relative a tutte le annualità comprese nel nuovo periodo regolatorio”* (la conversione è avvenuta con legge n. 156 del 2021).

Successivamente, nell'invarianza delle restanti prescrizioni di legge, così come già modificate, è stato (esclusivamente) spostato il termine per l'aggiornamento dei PEF e l'adeguamento delle tariffe autostradali, portandolo inizialmente al 31 ottobre 2022 (dall'art. 24 comma 10-bis del d.l. n. 4 del 2022, convertito nella legge n. 25 del 2022) e poi al 31 dicembre 2022 (dall'art. 10 comma 4 del d.l. n. 198 del 2022, convertito nella legge n. 14 del 2023).

32. Il comma è stato successivamente sostituito dall'art. 8 comma 9 del d.l. n. 215 del 2023, convertito nella legge n. 18 del 2024: *“Entro il 30 marzo 2024 le società concessionarie per le quali è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale presentano le proposte di aggiornamento dei piani economico-*

finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché alle disposizioni emanate dal concedente. L'aggiornamento dei piani economico-finanziari, presentati entro il termine del 30 marzo 2024 conformemente alle modalità stabilite, è perfezionato entro il 31 dicembre 2024. Nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative alle concessioni di cui al primo periodo sono incrementate nella misura del 2,3 per cento, corrispondente all'indice di inflazione previsto per l'anno 2024 dalla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2023. Gli adeguamenti, in eccesso o in difetto, rispetto ai predetti incrementi tariffari sono definiti in sede di aggiornamento dei piani economico-finanziari".

L'art. 8 comma 9 del d.l. n. 215 del 2023 fissa nel 30 marzo 2024 il termine per la presentazione delle proposte di aggiornamento del PEF "riformulate" ai sensi della nuova disciplina e individua il termine di conclusione del procedimento nel 31 dicembre 2024.

Quanto all'adeguamento delle tariffe prevede, in modo generale, per "le società concessionarie il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza", un incremento delle stesse nella misura del 2,3 per cento, corrispondente "all'indice di inflazione previsto per l'anno 2024 dalla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2023", senza riferirsi all'adeguamento tariffario di specifiche annualità, nelle more del procedimento di aggiornamento del PEF, salvo successivo adeguamento in eccesso o in difetto (in sede di aggiornamento del PEF).

33. Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, si rileva che le note impugnate, richiamando espressamente l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, non possono che fare riferimento alla formulazione della disposizione vigente a quella data (art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 nella prima formulazione, richiamata nella nota 1, e come modificato dall'art. 13 comma 5 d.l. n. 183 del 2020, richiamato nella nota 2), cristallizzandone la portata.

33.1. Sicché la rilevanza della questione di costituzionalità non è compromessa dalle modifiche intervenute successivamente all'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 (art. 2 comma 1 del d.l. n. 121 del 2021, art. 24 comma 10-bis del d.l. n. 4 del 2022 e art. 10 comma 4 del d.l. n. 198 del 2022) in quanto la legittimità delle note impugnate continua a dover essere valutata in relazione alle previsioni di legge in esse richiamate, che ne costituiscono, come visto, la motivazione e la stessa ragion d'essere.

33.2. Le modifiche di cui all'art. 2 comma 1 del d.l. n. 121 del 2021, all'art. 24 comma 10-bis del d.l. n. 4 del 2022 e all'art. 10 comma 4 del d.l. n. 198 del 2022, peraltro, non fanno venir meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 nella prima formulazione e come modificato dall'art. 13 comma 5 d.l. n. 183 del 2020 sono ininfluenti nel presente giudizio anche in ragione del fatto che gli atti amministrativi sono "da valutare in base al principio tempus regit actum" (Corte cost. 21 luglio 2016 n. 203, proprio in relazione alla valutazione di ammissibilità della questione di costituzionalità).

33.3. Persiste quindi la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale relativo all'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 nella prima formulazione e nella formulazione modificata dall'art. 13 comma 5 del d.l. n. 183 del 2020.

33.4. Le successive modifiche recate all'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 (art. 2 comma 1 del d.l. n. 121 del 2021, art. 24 comma 10-bis del d.l. n. 4 del 2022 e art. 10 comma 4 del d.l. n. 198 del

2022) neppure si riverberano sulla non manifesta infondatezza della questione, in quanto non sono idonee a mutare i termini della questione di costituzionalità. E ciò non solo per le stesse ragioni sopra addotte ai fini del vaglio di rilevanza ma anche in ragione del fatto che esse producono l'effetto di posticipare ulteriormente il termine di conclusione del procedimento rispetto all'adeguamento tariffario controverso nel presente giudizio, cioè quello relativo all'anno 2020 (di cui alla nota 1) e quello relativo all'anno 2021 (di cui alla nota 2).

Sicché esse incidono in termini peggiorativi sul differimento già recato dall'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 nella prima formulazione e nella formulazione modificata dal d.l. n. 183 del 2020, così non mettendo in dubbio la non manifesta infondatezza e piuttosto aggravandola (Corte cost., 16 luglio 2024 n. 132).

34. Quanto sopra è a dirsi, quanto alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, anche rispetto alla disposizione recata, da ultimo, dall'art. 8 comma 9 del d.l. n. 215 del 2023.

Detta disposizione riguarda espressamente i procedimenti che si svolgono nell'anno 2024, non assumendo rilevanza rispetto alle note qui controverse. Pertanto le eventuali difficoltà interpretative che ne derivano non impattano sul presente giudizio (il riferimento è all'approfondimento del rapporto sussistente fra la decisione circa l'adeguamento annuale definitivo delle tariffe in sede di aggiornamento del PEF e la sopra delineata competenza di due diverse soggettività rispetto ai relativi procedimenti, che sembra confermata dalla prescrizione riguardante "*L'aggiornamento dei piani economico-finanziari, presentati entro il termine del 30 marzo 2024 conformemente alle modalità stabilite*").

Né può ritenersi che l'incremento provvisorio ivi disposto possa ritenersi soddisfacente dell'interesse dell'appellante, così rilevando sulla permanenza dell'interesse a ricorrere: depono in tal senso, di per sé sola, la provvisorietà dello stesso, oltre che la decorrenza dal 2024 (mentre la presente controversia riguarda le annualità 2020 e 2021).

IX. Prevalenza della questione di costituzionalità

35. Il regime introdotto dall'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 (anche a seguito delle successive modifiche) rileva su profili concorrenziali della libertà di impresa e sulla proprietà dei beni, sanciti dal diritto Ue (nei termini che saranno approfonditi ai punti 42 e ss.), oltre che rispetto ai parametri costituzionali.

35.1. Il Collegio ritiene di dare prevalenza all'incidente di costituzionalità rispetto al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE:

- la disposizione è potenzialmente lesiva di numerosi principi e libertà costituzionali (*infra* approfonditi), rispetto ai quali il tema della compatibilità con il diritto Ue costituisce solo una delle prospettive coinvolte; peraltro, i primi aspetti coinvolgono profili che attengono al "*corretto esercizio della funzione normativa primaria*" (laddove la questione di costituzionalità ha come parametro l'art. 77 Cost.) e assumono, quindi, "*carattere pregiudiziale*" (Corte cost. 18 gennaio 2022 n. 8, in merito al carattere prioritario dei vizi cd. di "produzione normativa", afferenti non al contenuto politico della legge, ma alla correttezza metodologica del suo procedimento di formazione);
- la libertà d'impresa e le regole concorrenziali che la connotano sono sancite non solo dal diritto Ue ma anche dall'art. 41 Cost., dal che deriva, in base alla teoria della cd. "doppia pregiudizialità", un ulteriore profilo di preferenza per la scelta di adire la Corte costituzionale in modo da sancire attraverso l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale (con effetti costitutivi *erga omnes*), la

vigenza o meno della norma di che trattasi nell'ambito dell'ordinamento interno con beneficio per il valore della certezza giuridica in settori sensibili, differentemente da quanto potrebbe disporre la Cgue, alla quale non è consentito espungere dall'ordinamento interno la norma in contrasto con il diritto eurounitario ma solo sancirne l'incompatibilità e, quindi, imporne la non applicazione con riferimento al caso concreto;

- la stessa Corte di giustizia ha affermato che il diritto dell'Unione "non osta" al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, "in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria", di "adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione" e di "disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione" (Cgue, sez. V, 11 settembre 2014, C-112/13);

- "in linea con questi orientamenti" la Corte costituzionale ha affermato che "laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 Tfe" (Corte cost. 14 dicembre 2017 n. 269).

X. I parametri di costituzionalità: artt. 3 e 77 Cost.

36. Il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'intervento normativo in esame in riferimento agli artt. 3 e 77 Cost.

36.1. E ciò:

- nella consapevolezza che la scelta del Governo di intervenire con decreto-legge può essere sindacata solo nelle ipotesi di evidente mancanza dei presupposti tipizzati dall'art. 77 Cost. e di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (Corte cost., 22 luglio 2024 n. 139);

- benché l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, nella prima formulazione e come successivamente modificato, innanzitutto dall'art. 13 comma 5 del d.l. n. 183 del 2020, pur inserito in un provvedimento a contenuto plurimo, soddisfi il requisito dell'omogeneità: l'art. 13, rubricato "Proroga di termini in materia di infrastrutture e trasporti", è infatti coerente rispetto al d.l. n. 162 del 2019, intitolato "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", così come rispetto al capo I, contenente proprio le "proroghe";

- sebbene l'intervento normativo soddisfi anche il requisito della coerenza in quanto, come emerge dal preambolo, il complesso di norme eterogenee, fra le quali è inserito l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, è accomunato, per quanto qui di interesse, dall'obiettivo, indicato nel preambolo, di "provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza" (e fatta salva la valutazione della ratio di detta proroga, individuata dal legislatore nel "fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa", così il preambolo) e specificato nei lavori preparatori alla legge di conversione n. 8 del 2020 come differimento dei termini ("La norma differisce il termine per l'adeguamento delle tariffe

autostradali relative all'anno 2020 sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economico-finanziari predisposti dall'Autorità di regolazione dei trasporti" e "Entro il 30 marzo 2020 i concessionari presentano al concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico-finanziari che sono perfezionati entro il 31 luglio 2020", così nel dossier del Senato della Repubblica), così integrando il requisito dell'omogeneità dello scopo (Corte cost. 18 luglio 2023 n. 151).

Anche il d.l. n. 183 del 2020 e la legge di conversione n. 21 del 2021, e il relativo dossier, recano le medesime connotazioni di omogeneità e coerenza, riportando la medesima rubrica e la medesima finalità di proroga dei termini in funzione della continuità dell'azione amministrativa.

36.2. Nondimeno la disciplina contenuta nell'art. 13 comma 3 del d. l. n. 162 del 2019, nella prima formulazione e come modificato dall'art. 13 comma 5 del d.l. n. 183 del 2020 (e dai successivi interventi sopra richiamati), in violazione degli artt. 3 e 77 Cost.:

- non è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato dal legislatore ("*garantire la continuità dell'azione amministrativa*", così il preambolo);
- non riveste carattere di urgenza;
- è sproporzionato;
- ostacola la continuità dell'azione amministrativa.

36.3. Non è, infatti, l'intervento normativo a consentire all'Amministrazione di provvedere in ritardo (assicurando quindi la continuità della relativa azione), atteso che l'Amministrazione ha la potestà di provvedere anche oltre il termine (ordinatorio), nella quale è insito il potere e il dovere di provvedere.

L'utilità perseguita dall'intervento normativo urgente, cioè la continuità dell'azione amministrativa, non richiede quindi la proroga di termini del procedimento.

Anzi, la disposizione in esame pregiudica la continuità amministrativa quale espressione del buon andamento in quanto:

- differisce i termini procedurali imponendo all'Amministrazione di attendere prima di provvedere sull'adeguamento annuale delle tariffe in modo da concludere il procedimento di aggiornamento del PEF, a propria volta dipendente dalla proposizione (non necessaria, come visto) di una proposta di aggiornamento riformulata;
- reitera più volte l'intervento normativo, così amplificando il suddetto aspetto e ingenerando una situazione di incertezza prolungata nel tempo;
- produce un effetto dilatorio particolarmente accentuato rispetto all'aggiornamento del PEF in quanto riguarda, senza limitazioni, i concessionari il cui "*periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza*";
- non risulta influente rispetto al termine di conclusione del procedimento di adeguamento annuale delle tariffe in ragione del fatto che era precedentemente fissato al 15 dicembre dell'anno precedente (dal già richiamato art. 21 comma 5 del d.l. n. 355 del 2003), che viene appunto posticipato (soltanto) al 31 luglio 2020.

Infatti, la tecnica di posticipazione utilizzata per il differimento del termine di conclusione del procedimento tariffario, che si basa sul rinvio alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF, risente direttamente delle posticipazioni di quest'ultimo. E ciò nonostante:

- la riformulazione della proposta sia stata richiesta soltanto per l'aggiornamento del PEF, mentre i profili di coordinamento non risultano di fatto assicurati (come visto);

- la necessaria conclusione del procedimento di aggiornamento del PEF, la cui complessità determina con maggiore facilità ritardi procedurali, ostacola, pertanto, l'adeguamento annuale della tariffa. Peraltro, detto ritardo si riflette sul profilo tariffario, determinando l'attualità dell'aggiornamento tariffario relativo all'anno successivo e il superamento dell'esigenza di adeguare le tariffe dell'anno precedente (come evidente dalla nota 2).

Senonché il mancato aggiornamento tariffario riferito a ciascuna annualità (a cagione dell'attualizzarsi delle esigenze di adeguamento riferite all'annualità successiva), reso più probabile dalla correlazione con il perfezionamento dell'aggiornamento tariffario, oltre a riverberarsi sulle esigenze imprenditoriali (come si vedrà *infra*), non risponde ad esigenze sul fronte pubblico, atteso che le conseguenze di tale mancato adeguamento della provvista del concessionario si possono quanto meno riverberare (con le conseguenze *infra* esposte) sull'equilibrio dello stesso, e quindi sull'adeguamento tariffario degli anni successivi e su eventuali azioni dello stesso concessionario (anche in ragione della fruttuosità del denaro), come attestato:

- dalla delibera Art n. 64 del 2019, dove si legge che in sede di "*applicazione del sistema tariffario*" si tiene "*conto anche degli eventuali periodi regolatori precedenti per i quali non si sia perfezionato l'iter di aggiornamento del Piano Economico Finanziario*" (punto 32);

- dal richiamato art. 8 comma 9 del d.l. n. 215 del 2023 (che ha da ultimo modificato l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019), che rinvia all'aggiornamento del PEF l'adeguamento definitivo delle tariffe;

- dal decreto n. 605 del 20 dicembre 2018, oggetto della sentenza del Tar Valle d'Aosta 27 giugno 2019 n. 34, che "*ha riconosciuto una percentuale di incremento tariffario del solo 52,69%*", con riserva di attribuire "*eventuali recuperi tariffari, attivi o passivi, ivi inclusi quelli relativi agli anni precedenti ed anche dovuti a modifiche delle aliquote fiscali e delle deduzioni o compensazioni fiscali saranno determinati al momento dell'aggiornamento del piano economico finanziario per il prossimo quinquennio*".

36.4. Né l'intervento normativo riveste carattere di urgenza in quanto:

- i procedimenti di aggiornamento del PEF e di adeguamento annuale delle tariffe sono stati avviati e presentano termini già scaduti alla data di entrata in vigore dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 e delle successive modifiche (il 15 dicembre 2019 il procedimento di adeguamento annuale delle tariffe e il 30 giugno successivo alla scadenza del precedente periodo regolatorio il procedimento di aggiornamento del PEF);

- l'intervento normativo non è stato, per i motivi sopra addotti, determinante (e, quindi, urgente) al fine di tenere conto delle delibere adottate dall'Art attraverso la riformulazione delle proposte di aggiornamento del PEF;

- detta disposizione non è idonea ad assicurare il coordinamento fra i due procedimenti, quello di adeguamento annuale delle tariffe e di aggiornamento del PEF, invece garantite, indipendentemente dalla modifica normativa (o nonostante la stessa), dalla doppia "veste" dell'Art nei due procedimenti in esame e dai poteri istruttori dell'Amministrazione (come sopra illustrato).

36.5. Piuttosto, l'intervento normativo può al più rendere maggiormente trasparente, e uniforme, la disciplina procedimentale, nell'ambito di un contesto di competenze e regimi tariffari e di aggiornamento del PEF già definiti.

Senonché dette finalità sono diverse da quelle esplicitate dal legislatore e risultano sproporzionate rispetto agli effetti prodotti, in violazione dell'art. 3 Cost. (Corte cost. 25 luglio 2022 n. 188).

La valutazione di proporzionalità non può infatti ritenersi superata in quanto:

- dette finalità risultano di per sé non necessarie, nel contesto ordinamentale sopra illustrato, specie se si considera che la disposizione si rivolge a (pochi) operatori di mercato in regime monopolistico e rispetto ai quali non si rinvencono rilevanti asimmetrie informative, considerata l'esperienza e la professionalità che li connota;
- il risultato non risulta raggiunto con il minor sacrificio possibile, potendo essere perseguito senza dilazionare il termine per l'adeguamento annuale delle tariffe attraverso il collegamento con il termine conclusivo del procedimento per l'aggiornamento del PEF, rispetto al quale soltanto è stata richiesta la riformulazione dell'atto di avvio del procedimento;
- l'effetto (sproporzionato) della proroga del termine di adeguamento delle tariffe risulta accentuato dalle successive modifiche normative (sopra richiamate), che hanno ulteriormente dilazionato i termini di entrambi i procedimenti, a partire dall'art. 13 comma 5 d.l. n. 183 del 2020 (rilevante per la nota 2);
- l'intervento normativo avrebbe dovuto assicurare una maggiore tutela a quei concessionari privi da lungo tempo di aggiornamento del PEF, diversificando la relativa posizione.

36.6. Pertanto, non solo non si ravvisa l'urgenza dell'intervento normativo, ma neppure la ragionevolezza rispetto alla dichiarata finalità di differire i termini (al fine di assicurare continuità dell'azione amministrativa). Detto profilo coinvolge peraltro direttamente anche le leggi di conversione dell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 e dell'art. 13 comma 5 del d.l. n. 183 del 2020, la n. 8 del 2020 e la n. 21 del 2021, oltre che gli stessi decreti-legge, in quanto accomunate dalla medesima finalità di differimento (così dai richiamati dossier parlamentari).

36.7. Il fatto poi che il suddetto differimento del termine sia stato disposto da una fonte di rango primario, che l'Amministrazione è tenuta a rispettare in ragione del principio di legalità, produce conseguenze che non sarebbero derivate in mancanza di detto intervento legislativo, cioè affidando la continuità dell'azione amministrativa alle regole generali che informano i procedimenti amministrativi.

La disposizione in esame ha infatti individuato termini, che, in quanto futuri e quindi non ancora scaduti, non consentono o comunque posticipano e rendono maggiormente difficoltosa l'applicazione degli istituti che compulsano la conclusione dei procedimenti aventi termini (ordinatori) scaduti:

- il silenzio inadempimento e la connessa tutela giurisdizionale: la relativa azione può infatti essere esercitata *"decorsi i termini per la conclusione del procedimento"* (art. 31 c.p.a.);
- il danno da ritardo procedimentale e l'indennizzo di cui all'art. 2-bis della legge n. 241 del 1990;
- le conseguenze previste dall'art. 2 comma 9 della legge n. 241 del 1990 in merito alla posizione del funzionario o dirigente preposto al procedimento (*"La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente"*).

37. Né, a fronte di tali conseguenze, la necessità dell'intervento normativo si spiega in ragione della produzione di effetti positivi di altro genere.

37.1. E ciò anche se si considera che la riformulazione della proposta di aggiornamento del PEF e le necessità di coordinamento costituiscano la ragione del differimento dei termini procedurali in quanto dette necessità, nel contesto ordinamentali previgente, non risultano necessarie e sono

comunque sproporzionate rispetto agli effetti distorsivi prodotti non solo sulla tempestività dell'azione amministrativa, ma anche sui profili infra approfonditi.

37.2. Di seguito sono esaminati gli effetti prodotti dall'intervento normativo in esame, che costituiscono non solo ragioni a supporto della mancanza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. e di irragionevolezza dell'intervento normativo ai sensi dell'art. 3 Cost., ma anche motivi di violazione di altri parametri costituzionali.

XI. Gli altri parametri di costituzionalità

38. Prima di esaminare gli ulteriori parametri della questione di costituzionalità che il Collegio intende proporre avverso l'intervento normativo in esame, si osserva quanto segue in merito alla natura di detta disposizione.

38.1. L'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, anche nella formulazione successivamente modificata (come illustrato sopra), presenta le caratteristiche della legge-provvedimento, integrando le condizioni necessarie per l'ascrivibilità alla predetta categoria.

Possono, infatti, definirsi tali le disposizioni che contengono norme dirette a destinatari determinati ovvero che incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, e che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze (Corte cost. 25 luglio 2022 n. 186).

La disposizione riguarda un numero limitato di destinatari, cioè i concessionari autostradali con periodo regolatorio quinquennale pervenuto a scadenza, e incide sui relativi procedimenti amministrativi di aggiornamento del PEF e di adeguamento annuale delle tariffe.

La legge-provvedimento, pur non essendo di per sé incompatibile con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi degli atti a contenuto particolare e concreto, in virtù del canone dell'atipicità contenutistica degli atti legislativi e dell'adesione della Costituzione alla cd. "concezione formale" della legge, è sottoposta a uno scrutinio stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà, della proporzionalità e della non irragionevolezza della scelta del legislatore e, quindi, alla verifica della sussistenza di un'appropriata "causa normativa" (Corte cost. 27 luglio 2020 n. 168). Il sindacato di legittimità costituzionale, secondo il consolidato parametro di "neutralità" della forma legislativa rispetto all'intensità del controllo giurisdizionale, non si arresta, infatti, alla valutazione del proposito del legislatore, cioè alla verifica di una ragione sufficiente, che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo (Corte cost. 25 luglio 2022 n. 186).

38.2. Nondimeno nel caso di specie detta verifica si atteggia in modo particolare.

38.3. L'intervento normativo in esame è, infatti, caratterizzato dal fatto che non sostituisce il provvedimento (comunque da adottare), ma modifica le regole del relativo procedimento, stabilite con legge (seppur in parte con legge provvedimento), specie quelle relative ai termini procedurali.

Sicché non si pone il tema, tipico della legge provvedimento, di attrazione alla sfera legislativa di quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa, ma si pone il tema della congruità degli effetti prodotti dalla fonte di rango primario.

38.4. Si tratta quindi di valutare la sussistenza di una ragione che giustifichi la scelta di intervenire con legge a ritardare l'azione amministrativa imponendo il differimento del termine, con gli effetti sopra visti.

39. Il Collegio ritiene che la disposizione non solo non produca effetti positivi che bilancino le conseguenze già illustrate ma che essa produca effetti distorsivi.

40. Detti effetti distorsivi si riflettono innanzitutto sui principi dettati dagli artt. 3 e 97 Cost.

40.1. Innanzitutto il ritardo (consentito, anzi imposto) nell'evasione delle istanze del concessionario riguardanti l'adeguamento tariffario e l'aggiornamento del PEF e la difficile applicazione degli istituti che compulsano la conclusione di procedimenti con termine (ordinatorio) scaduto è potenzialmente idonea a produrre le seguenti conseguenze negative sull'attività amministrativa, in violazione dell'art. 97 Cost.:

- deresponsabilizza l'operato dei pubblici dipendenti, così scoraggiando condotte negligenti e pregiudicando il buon andamento della pubblica amministrazione (Corte cost. 16 luglio 2024 n. 132);
- pregiudica l'efficienza del sistema amministrativo, che presuppone l'esercizio tempestivo e continuo del potere pubblico, in violazione del principio di buon andamento, tanto più in un sistema nel quale si consolida l'amministrazione di risultato (d. lgs. n. 165 del 2001 e al d. lgs. n. 36 del 2023, con particolare riferimento agli artt. 1 e 2, dedicati al principio del risultato e a quello correlato della fiducia, nei termini illustrati da Corte cost. 16 luglio 2024 n. 132).

40.2. Viene poi in evidenza l'oggetto della dilazione temporale, cioè l'adeguamento della prestazione prevista a favore del concessionario, cioè le tariffe, e la regolamentazione e l'adeguamento delle prestazioni che il concessionario è obbligato a eseguire.

40.3. Quanto alle tariffe, non può ritenersi che la posticipazione del relativo adeguamento, in quanto evita una maggiorazione delle stesse, produca effetti positivi compatibili con l'ordinamento giuridico.

40.4. Se l'effetto voluto è quello di calmierare le tariffe, si rileva che l'Art e le delibere dalla stessa assunte, applicabili, come visto, a prescindere dall'intervento normativo in esame, hanno provveduto a razionalizzare i sistemi tariffari al fine di porre rimedio *"alle criticità rilevate nel passato ed efficacemente stigmatizzate, come già accennato, dalla Corte dei Conti che evidenziava come le concessioni in essere, sovente affidate per estesi archi temporali e senza esperimento di gara, scontavano l'adozione di scelte non attente all'esigenza di assicurare soddisfacenti livelli di efficienza delle gestioni"* e all'*"esigenza di contenere gli extra profitti che determinavano, come rilevato dalla Corte dei Conti con la richiamata delibera n. 18/2019/G, dividendi eccedenti una congrua remunerazione del capitale, talvolta "superiori a quelli degli investimenti non effettuati"* (Cons. St., sez. VI, 4 maggio 2022 n. 3484 e Corte dei conti, delibera 18 dicembre 2019 n. 18/2019/G).

Se l'intervento non è ritenuto sufficiente non è peraltro precluso all'Amministrazione di intervenire ulteriormente nel merito del regime tariffario, al fine di calmierare ulteriormente gli effetti a vantaggio dei fruitori del bene oggetto di concessione (tenendo conto delle prestazioni che il concessionario deve rendere, su cui *infra*).

Nel rispetto delle condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia è infatti ammesso l'intervento modificativo dei rapporti di durata da parte dello Stato (Corte cost. 26 aprile 2018 n. 89 e 31 marzo 2015 n. 56 e Cgue, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16 e sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08).

40.5. Il fine di evitare una maggiorazione delle tariffe non è invece efficacemente perseguito con la posticipazione dei termini procedurali.

Il differimento produce infatti effetti distorsivi in quanto altera la corrispondenza fra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio e ne allontana nel tempo la corrispondenza, potenzialmente riverberandosi su fruitori futuri, che fruiscono di un bene che non corrisponde (più) a quello considerato nel pedaggio corrisposto, in quanto:

- non consente di tenere conto delle sopravvenienze, che possono incidere anche in senso sfavorevole sul concessionario (a titolo esemplificativo si richiamano i criteri che consentono di tenere conto della qualità del servizio e dell'attuazione degli investimenti, rispettivamente punti 24 e 25 della delibera Art n. 64 del 2019 e punti 2.5, 2.10 e 4.2 della delibera Cipe n. 39 del 2007);

- non impedisce che i ritardi nell'adeguamento annuale non si riverberino sulle successive tariffe.

Il protrarsi delle tariffe precedenti determina infatti il solo (continuo) rinvio della modifica del regime tariffario ma non evita che in futuro l'adeguamento non venga maggiorato anche in ragione dei precedenti ritardi, dovendo tenere conto (anche a fini di compensazione e considerata la fruttuosità del denaro) di quanto non corrisposto in precedenza (anche se l'effetto finanziario si sarebbe già esaurito, se riconosciuto per tempo), anche per il tramite dei riflessi sul PEF. Infatti nella delibera Art n. 64 del 2019 si legge che in sede di *"applicazione del sistema tariffario"* si tiene *"conto anche degli eventuali periodi regolatori precedenti per i quali non si sia perfezionato l'iter di aggiornamento del Piano Economico Finanziario"* (punto 32).

Senonché il pedaggio trova la sua ragion d'essere nella *"utilizzazione delle autostrade"*, sicché è esclusa *"l'imposizione agli automobilisti di una prestazione patrimoniale a prescindere dall'utilizzo in concreto del tratto viario interessato dal pedaggio"* (Corte cost. 13 luglio 2011 n. 208).

I principi di equità e di buon andamento impongono quindi la tempestiva determinazione della controprestazione e il solerte adeguamento della stessa.

40.6. Le conseguenze di un ritardo nella conclusione del procedimento di revisione delle tariffe è in generale indice di una gestione non scrupolosa del rapporto concessorio, specie se si considera che è accompagnata dalla proroga dell'aggiornamento del PEF, anche se scaduto da tempo risalente, e quindi da un'omessa verifica dell'equilibrio economico e finanziario dello stesso, che si riverbera anche sull'attualizzazione delle prestazioni a carico del concessionario, atteso che, in base all'art. 3.2 lett. g) della convenzione, il concessionario provvede *"alla progettazione ed esecuzione delle opere indicate all'art. 2, così come previsto nel piano economico finanziario"*.

Inoltre l'aggiornamento del PEF, oltre a poter tenere in conto del regime tariffario secondo quanto stabilito dalla richiamata delibera n. 64 del 2019, consente di valorizzare la mancata o ritardata realizzazione degli investimenti (punto 6.5 della delibera Cipe n. 39 del 2007 e art. 26 della in convenzione) e di inserire nuovi investimenti (punto 2.4 della delibera Cipe n. 39 del 2007).

40.7. In tale prospettiva la non scrupolosa cura del rapporto concessorio, che deriva dai ritardi procedurali (veicolati anche per il tramite dell'intervento normativo in esame), può determinare un rinvio degli interventi e, nel contempo, il sopravvenire dell'inidoneità dell'infrastruttura (non adeguata in ragione di circostanze non considerate nel PEF iniziale), con il rischio di pregiudicare gli interessi dei fruitori del tratto autostradale, oltre che le esigenze di sicurezza strettamente connesse all'oggetto della concessione.

Peraltro, le distorsioni derivanti dal mancato aggiornamento del PEF risultano rilevanti anche in ragione del fatto che la fruizione del tratto autostradale non costituisce una scelta fra varie alternative possibili, sicché il relativo utilizzo si impone in modo necessitato, così come il pagamento del pedaggio.

40.8. Inoltre, nell'attuale sistema la scarsità delle risorse si impone, in modo prepotente, quale variabile delle politiche pubbliche e dell'azione amministrativa, anche nel caso in cui l'onere del servizio non grava sull'erario ma direttamente sulla collettività dei consociati che fruiscono del bene o del servizio.

La scarsità delle risorse è infatti tema che si apprezza non solo nella prospettiva del soggetto pubblico, e delle risorse finanziarie di cui lo stesso dispone, ma nella più generale prospettiva delle risorse che i privati mettono a disposizione delle politiche pubbliche attraverso la fiscalità generale o altrimenti.

Una volta che il sistema pubblico ha ritenuto di accollare alla collettività di riferimento una spesa (di cui ha la responsabilità di determinare l'ammontare), si richiede un'estrema e continua cura nel garantire che essa produca tutti i risultati programmati e tutti quelli che possono eventualmente derivarne nel corso del rapporto, al fine di assicurare che si realizzino le esternalità e le conseguenze positive che alla prima sono riconducibili, anche in modo indiretto. E ciò non solo a vantaggio del diretto destinatario dell'esborso finanziario, non solo a vantaggio dei fruitori del bene pubblico interessato dalla spesa, ma a vantaggio dell'intera collettività: in un sistema di risorse scarse la scelta di devolvere le risorse private a una determinata finalità si accompagna alla consapevolezza di dover rinunciare a "prelevare" dette risorse per altre politiche pubbliche, delle quali potrebbero beneficiare altri soggetti, sicché le politiche intraprese debbono essere gestite al fine di ricavarne ogni possibile effetto positivo, così potendo produrre i maggiori benefici, anche indiretti, a vantaggio dell'intera collettività.

40.9. Il Collegio ritiene pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'intervento normativo in esame in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

In definitiva, viene in rilievo una legge-provvedimento - pur se con i profili prima descritti di peculiarità - che, da un lato, non risulta supportata da una giustificazione proporzionata agli obiettivi perseguiti e agli effetti sortiti e, dall'altro, produce un'incisione irragionevole dei diritti e delle garanzie apprestate dall'ordinamento in caso di svolgimento di un procedimento amministrativo regolato dalla legge n. 241 del 1990 (cd. "virtù del procedimento"). Di qui il non superamento in termini positivi dello "strict scrutiny" (cd. "controllo severo") cui è sottoposta una legge materialmente amministrativa che si surroghi alle potestà amministrative.

41. In una diversa prospettiva il ritardo, peraltro più volte reiterato, dell'aggiornamento del PEF e dell'adeguamento delle tariffe evidenzia una negligente gestione del rapporto nel corso del suo dispiegarsi, che produce conseguenze negative sulla libertà d'impresa e sull'utilità sociale alla quale la prima è indirizzata, oltre a non rispettare quei programmi e controlli ritenuti opportuni dalla stessa legge "perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali", in violazione dell'art. 41 Cost.

41.1. In particolare, il differimento dei termini per l'aggiornamento del PEF e l'adeguamento annuale delle tariffe pregiudica le capacità programmatiche e di ottenimento delle risorse necessarie per lo svolgimento dell'attività di impresa quale centro di promozione del lavoro e quale soggetto in grado

di effettuare servizi e svolgere lavori di interesse per la collettività, con conseguente violazione dell'art. 41 Cost. E ciò ancor più se si considera che l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, nella prima formulazione e così come modificata dall'art. 13 comma 5 del d.l. n. 183 del 2020, non dispone alcun incremento provvisorio delle tariffe, che possa calmierare le esigenze imprenditoriali, previsto solo dal d.l. n. 215 del 2023 a far tempo dal 2024.

In tale prospettiva l'incertezza creata dal protrarsi di una situazione transitoria (ad opera del legislatore), peraltro reiterata, impedisce quell'organizzazione imprenditoriale che costituisce il tratto distintivo dell'attività professionale dell'imprenditore (art. 2082 c.c.) e quindi il nucleo della libertà imprenditoriale. Infatti non solo l'*an* della provvista finanziaria ma anche il tempo dell'ottenimento della stessa, oltre che l'assenza, nelle more dell'adeguamento, di meccanismi di (almeno parziale) compensazione del pregiudizio derivante da ritardo dell'adeguamento tariffario annuale (introdotti solo a partire dal 2024, come visto), si riflette sull'attività di impresa, risultando quindi rilevante indipendentemente dal successivo recupero.

La stessa mancata definizione anticipata degli esatti termini di detto recupero e dell'aggiornamento del PEF pregiudicano, anche in considerazione di quanto sopra illustrato, le esigenze programmatiche e organizzative dell'impresa.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo il rilievo dell'affidamento nella "*sicurezza giuridica*" quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non riconosce la vigenza di un principio di immodificabilità assoluta della disciplina dei rapporti di durata derivanti da pattuizioni negoziali, ancorché, l'ammissibilità di interventi incidenti sulle posizioni che ne derivano, sia subordinata all'esistenza di un interesse meritevole di tutela, ovvero, finalizzata a scopi di utilità sociale (art. 412 Cost.), e sempreché l'intervento non si traduca in scelte illogiche irrazionali e non proporzionate all'utilità perseguita (Corte cost. 3 giugno 2022 n. 136 e 24 gennaio 2017 n. 16).

Il limite dell'intervento restrittivo deve essere individuato "*nell'arbitrarietà e nell'incongruenza - e quindi nell'irragionevolezza - delle misure restrittive adottate per assicurare l'utilità sociale*" (Corte cost., 25 luglio 2022 n. 186).

Senonché nel caso di specie, per i motivi già sopra illustrati, non può ritenersi che il differimento di detti termini risponda a finalità pubbliche che ne bilancino gli effetti, né a criteri di ragionevolezza e proporzionalità (come illustrato sopra e *infra*). Infatti "Onde valutare il requisito della «giustificazione sul piano della ragionevolezza» occorre prendere le mosse dalle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale all'adozione delle disposizioni censurate", nel caso di specie individuate nella "*continuità dell'azione amministrativa*", con le conseguenze sopra individuate in ordine all'inidoneità a tal fine dell'intervento normativo in esame.

D'altro canto il ripetuto differimento dei relativi termini costituisce violazione dei programmi e controlli previsti dalla legge ai sensi dell'art. 41 comma 3 Cost. ("*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*"), ai quali è sottoposto il rapporto concessorio anche ai fini dell'aggiornamento del PEF e dell'adeguamento annuale delle tariffe.

42. Il regime introdotto dalle disposizioni sopra richiamate pregiudica altresì (e per gli stessi motivi) i profili concorrenziali della libertà di impresa, in violazione degli artt. 11 e 117 Cost., integrati dalla disciplina interposta dettata dagli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché dagli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea

per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dal principio *pacta sunt servanda*, oltre che dell'art. 41 Cost. che, nel tutelare la libertà economica, ha ricevuto una connotazione proconcorrenziale (di derivazione eurounitaria) a partire dal 1982 (Corte cost. 16 dicembre 1982 n. 223).

Se pur vero infatti che la rete autostradale italiana è affidata a concessionarie che beneficiano di contratti di durata spesso pluridecennale, in molti casi ottenuti senza alcuna procedura di evidenza pubblica, che danno vita a una situazione assimilabile a un monopolio, più che a un mercato naturale, il tema si pone soprattutto rispetto ai possibili investitori nella società concessionaria (come evidenziato dalla Commissione nella procedura di infrazione n. 2419/2006, su cui *infra*).

42.1. Con specifico riferimento ai profili concorrenziali (di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), sui quali si pronuncia la Corte di giustizia, quest'ultima si pone su posizioni convergenti rispetto al sopra riferito orientamento della Corte costituzionale:

- un operatore economico non può riporre affidamento nel fatto che non interverrà assolutamente alcuna modifica legislativa, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di applicazione di una modifica siffatta e la previsione di un sistema di compensazioni adeguate (Cgue, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16);

- il principio della certezza del diritto, il quale ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, *"imponesse, segnatamente, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora esse possano avere conseguenze sfavorevoli sugli individui e sulle imprese"* (Cgue, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16);

-- il legislatore deve tenere *"conto delle situazioni particolari degli operatori economici"* e prevedere, *"eventualmente, adattamenti all'applicazione delle nuove norme giuridiche"* (Cgue, sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08);

- un operatore economico prudente ed accorto non può invocare il principio della certezza del diritto se è in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, considerando le *"diverse circostanze che hanno preceduto tale entrata in vigore"* (Cgue, sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08).

In tale prospettiva devono, ad avviso del Collegio, essere interpretate anche le note inviate dalla Commissione europea nell'ambito della procedura d'infrazione C 2006/2419, avviata nei confronti dello Stato italiano, in relazione al nuovo regime delle concessioni autostradali previsto dal d.l. n. 262/2006, del 3 ottobre 2006, poi convertito con modificazioni in legge n. 286/2006, del 27 dicembre 2006, riguardante, fra l'altro, talune modifiche *ex lege*, introdotte unilateralmente dalle autorità italiane, suscettibili di modificare *in pejus* il regime delle convenzioni autostradali esistenti: con lettera di messa in mora 14 novembre 2006 la Commissione ha rilevato che le modifiche unilaterali disposte all'epoca dall'Italia non recavano indicazione degli scopi e delle giustificazioni alla base delle stesse, sicché *"non è possibile valutare se tale giustificazione sia compatibile con le eccezioni previste dal Trattato o da motivi imperiosi di interesse pubblico"*, oltre al fatto che *"ciò impedisce di determinare l'idoneità del decreto legge a garantire il conseguimento dell'eventuale legittimo obiettivo e di esaminare la proporzionalità della misura, tenuto conto anche del contratto esistente"*, non ritenendo quindi incompatibile il principio della certezza del diritto con modifiche legislative.

Comunque, una più severa interpretazione delle successive note, conduce, con maggiore facilità, alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità. Il riferimento è all'accento posto sulla necessità di superare l'ambiguità circa l'applicazione della modifica unilaterale alle concessioni già esistenti, di cui alle note inviate nell'ambito della medesima procedura d'infrazione, 12 giugno 2007 e 5 ottobre 2007, e l'espressione *"non modificabilità, in via unilaterale, da parte dello Stato concedente, del regime tariffario del concessionario per tutta la durata del rapporto concessorio in essere"*, di cui alla nota 28 novembre 2007.

A fronte del sopra richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale e della Corte di giustizia, che pone l'accento sull'obiettivo, di interesse pubblico, perseguito, sulla prevedibilità della misura sulla base delle circostanze esistenti e sulla chiarezza del dato normativo:

- le misure introdotte dall'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 non risultano funzionali all'obiettivo della continuità dell'attività amministrativa;
- il differimento è avvenuto, con decreto legge, l'ultimo giorno utile prima dell'inizio dell'anno, proprio allorquando l'adeguamento avrebbe dovuto essere applicato (con l'avvio del nuovo anno);
- la situazione sulla quale ha prodotto effetti l'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 è caratterizzata nei termini già sopra visti, con un PEF scaduto nel 2013 e non più aggiornato e adeguamenti tariffari parziali ormai da molti anni;
- il differimento è stato reiterato, come visto, con analoghe modalità anche in seguito, così prolungando il periodo transitorio e rendendo incerta la situazione per un lungo lasso di tempo;
- non sono state previste misure di compensazione, neppure transitorie (se non, come visto, a partire dal 2024).

Il Collegio dubita pertanto che, nel caso di specie, siano state rispettate le condizioni di ammissibilità delle modifiche unilaterali dei rapporti di durata.

42.2. Le modifiche dei rapporti di durata si riflettono anche sul diritto di proprietà che, nella giurisprudenza eurolunitaria, presenta un'estensione lata, volta a contemplare posizioni giuridiche di vantaggio che, ancorché non qualificabili dominicali in senso stretto, tuttavia accedono a prerogative consolidate del titolare.

La portata del diritto di proprietà di cui all'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:

- può essere limitata *"a condizione che sia prevista dalla legge, che rispetti il contenuto essenziale del diritto di proprietà e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, sia necessaria e risponda effettivamente a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui"* (Cgue, sez. IV, 19 settembre 2024, C-198/21);
- deve, conformemente all'art. 52 della stessa Carta, essere determinata prendendo in considerazione l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, il quale sancisce tale diritto (Cgue, sez. IV, 19 settembre 2024, C-198/21).

Nella giurisprudenza della Corte EDU anche l'aspettativa legittima di ottenere un valore patrimoniale può beneficiare della tutela dell'articolo 1 del Protocollo n. 1: *"la nozione di beni può ricomprendere sia beni attuali che valori patrimoniali, compresi i crediti, in virtù dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno un'aspettativa legittima di ottenere il godimento effettivo di un diritto di*

proprietà" (Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, 23 settembre 2014, n. 46154/11 e Cgue, sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08).

Pertanto la limitazione, derivante dalla dilazione temporale (ripetuta) dell'aspettativa legittima all'adeguamento tariffario e all'aggiornamento del PEF, deve essere necessaria e rispondere effettivamente a obiettivi di interesse generale e rispettare il principio di proporzionalità, circostanze tutte che, per i motivi già sopra illustrati, risultano frustrate in relazione all'intervento normativo in esame.

42.3. Il Collegio ritiene pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'intervento normativo in esame in riferimento agli artt. 11, 41 e 117, primo comma, Cost., anche per il tramite della disciplina interposta di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e al principio *pacta sunt servanda*.

43. Il Collegio pertanto:

- dubita della legittimità costituzionale dell'intervento normativo in esame in riferimento agli artt. 3, 77 e 97 Cost., oltre che in riferimento agli artt. 11, 41 e 117 Cost., anche per il tramite della disciplina interposta di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e al principio *pacta sunt servanda*, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la relativa questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione;
- individua l'oggetto della rimessione nell'art. 13 comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 (poi convertito nella legge n. 8 del 2020), nella prima formulazione, rilevante con riferimento alla nota 1 (di cui al ricorso 1), e come modificato dall'art. 13 comma 5 del d.l. n. 183 del 2020, rilevante con riferimento alla nota 2 (di cui al ricorso 2), rispetto ai quali le successive modifiche risultano aggravare il quadro normativo nei termini esposti in motivazione, rimettendo comunque alla Corte le stesse laddove ritenesse necessario pronunciarsi su di esse ai fini della decisione.

XII. Conclusioni

44. In conclusione:

- vanno riuniti i ricorsi in appello nn. 852 del 2021 e 2458 del 2022;
- va estromessa Aiscat;
- i motivi di cui al par. V vanno dichiarati infondati;
- i motivi scrutinati al par. VI vanno dichiarati in parte inammissibili, nei limiti ivi indicati;
- per la restante parte (cioè con riferimento ai motivi di cui al precedente alinea nella parte in cui non sono dichiarati inammissibili) il processo va sospeso ai sensi e per gli effetti degli artt. 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., rimettendo alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'intervento normativo così come individuato nel punto precedente, in riferimento agli artt. 3, 77 e 97 Cost., oltre che in riferimento agli artt. 11, 41 e 117, primo comma, Cost., anche per il tramite della disciplina interposta di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e al principio *pacta sunt servanda*.

45. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, parzialmente e non definitivamente pronunciando:

- riunisce gli appelli, come in epigrafe proposti;
- estromette l'Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali;
- in parte respinge e dichiara inammissibili gli appelli riuniti, nei termini di cui in motivazione;
- per la restante parte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'intervento normativo così come individuato al punto 26 per violazione degli artt. 3, 77 e 97 Cost., oltre che degli artt. 11, 41 e 117, primo comma, Cost., anche per il tramite della disciplina interposta di cui agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, nonché agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e al principio *pacta sunt servanda*, nei sensi di cui in motivazione;
- sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79 comma 1 c.p.a.;
- dispone, a cura della Segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere