

Il Consiglio di Stato interviene in tema di diritto di difesa e al contraddittorio (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 18 giugno 2025, n. 5329)

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di intangibilità del diritto di difesa e del principio del giusto processo.

Più specificamente, l'intervento dei Giudici di Palazzo Spada era stato sollecitato per l'invocata violazione del principio del contraddittorio nell'ambito del giudizio di prime cure, definitosi con una pronuncia di improcedibilità (*ex art. 35, comma 1, lett. c), cpa*) per sopravvenuta carenza di interesse stante l'evoluzione normativa nelle more intervenuta.

Il Collegio, nel constatare che la sopraggiunta carenza di interesse fosse stata rilevata d'ufficio dal giudice, senza che venisse eccepita o discussa fra le parti, ha accolto il ricorso sull'assunto che il TAR dovesse indefettibilmente sottoporre la dedotta questione a contraddittorio ai sensi dell'art. 73, co.3, cpa.

L'omessa integrazione del contraddittorio costituisce, infatti, una irrimediabile «lesione del diritto di difesa, con conseguente necessaria rimessione della causa al primo giudice».

Consiglio di Stato, sez. V - 18/06/2025, n. 5329

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 812 del 2025, proposto da SAT - Società Autostrada Tirrenica s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Annoni e Luisa Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 12483/2024, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Alberto Urso e udito per l'appellante l'avvocato Marco Annoni, si dà atto che l'avvocato dello Stato Davide Di Giorgio ha depositato istanza di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La SAT - Società Autostrada Tirrenica s.p.a. ha impugnato in primo grado il provvedimento del 15 novembre 2017 con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ("Mit") ne aveva respinto la domanda volta a ottenere l'autorizzazione ad applicare, in relazione alla tratta Civitavecchia-Tarquinia dell'autostrada A12 oggetto di concessione in favore della stessa SAT, il pedaggiamento "in misura intera" anziché "in misura ridotta".

Il provvedimento era motivato in ragione delle difficoltà collegate alla mancata approvazione dell'Atto aggiuntivo e del collegato Pef aggiornato, unitamente all'intervenuto inserimento del corridoio tirrenico tra le opere soggette a "project review" nel Def 2017, circostanza che comportava un necessario approfondimento con valutazione delle possibili alternative.

Deduceva la ricorrente, a motivo di doglianza: che la mancata approvazione dell'atto aggiuntivo e dell'aggiornamento del Pef erano imputabili esclusivamente all'inadempimento del Mit; l'adozione di un più adeguato pedaggiamento provvisorio era stata in precedenza condivisa fra le parti, in funzione dell'approvazione in tempi ristretti dell'atto aggiuntivo alla convenzione e dell'annesso Pef, e non richiedeva la previa approvazione di tali atti; che nel marzo 2016 la stessa SAT aveva completato la realizzazione del lotto 6A dell'opera per un investimento di oltre € 170 milioni da essa integralmente auto-finanziato, con successiva apertura al traffico del tronco realizzato, e così esposizione a ulteriori attività manutentive e spese, di talché era da ritenersi illegittimo applicare una tariffa commisurata a una percorrenza convenzionale di soli 5,4 km per una tratta effettivamente lunga 15 km; il sistema di pedaggiamento definito nel secondo protocollo d'intesa avrebbe condotto a una modifica di quello previsto nel progetto definitivo del lotto 6A per tale tratta, che prevedeva l'applicazione di un sistema di esazione del pedaggio di tipo "free flow"; vizio motivazionale, atteso che le valutazioni politiche del Governo rispetto all'oggetto dell'istanza, correlate a possibili mutamenti strategici delle modalità di realizzazione del cd. "corridoio tirrenico", non potevano costituire valida ragione per negare alla SAT il diritto di esigere la tariffa di pedaggio sul lotto 6A, già interamente realizzato, secondo le modalità previste dalla legge e dalla convenzione.

Con successivi motivi aggiunti la ricorrente impugnava il provvedimento del 9 ottobre 2018 con cui il Mit aveva respinto la domanda presentata dalla SAT il 3 agosto 2018 per ottenere la modifica della forma di pedaggiamento autorizzata sulla tratta Civitavecchia-Tarquinia.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Mit, dichiarava improcedibile il ricorso e i motivi aggiunti per sopravvenuta carenza d'interesse.

Affermava, al riguardo, che con il d.l. n. 109 del 2019 e l'art. 37 d.l. n. 201 del 2011 il legislatore era intervenuto modificando il regime del sistema tariffario autostradale e attribuendo all'Autorità di

Regolazione dei Trasporti - ART. il compito di definire i sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del cd. "price cap".

In tale contesto, a seguito di indagine conoscitiva, l'ART. aveva introdotto un modello procedimentale per l'aggiornamento tariffario fondato sulla consultazione, già riconosciuto legittimo dal Consiglio di Stato giusta sentenza n. 3484 del 2022.

A ciò erano seguiti ulteriori interventi giudiziari e dell'ART, sicché nel complesso l'attuale modello di aggiornamento del Pef risultava radicalmente mutato rispetto a quanto prospettato dalla SAT nell'atto introduttivo del giudizio.

Inoltre il quinquennio oggetto del contendere (*i.e.*, dal 2014 al 2018) era ampiamente scaduto al tempo del passaggio in decisione della controversia, e ai sensi dell'art. 13, comma 3, d.l. n. 162 del 2019 era stato approvato un apposito *iter* per l'aggiornamento del Pef in conformità con le delibere ART, peraltro con successivo e ripetuto differimento dei termini previsti, profili su cui la ricorrente non aveva mosso alcuna censura, né impugnato le pertinenti delibere dell'ART.

In tale contesto, la stessa ART. adottava delibera n. 65 del 19 giugno 2019 per disciplinare lo schema tariffario della concessione con SAT qui in rilievo, in un contesto in cui peraltro il suddetto art. 13, comma 3, prevedeva a sua volta la presentazione di apposita proposta di aggiornamento del Pef da parte delle società concessionarie, nonché una stretta interdipendenza tra il Pef e l'aggiornamento tariffario, come peraltro già emergente all'art. 4.1 della convenzione.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello la SAT deducendo:

I) erroneità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione degli artt. 2, comma 1 e 73 comma 3, Cod. proc. amm. e 101, comma 2, Cod. proc. civ., nonché per violazione dei principi del contraddittorio e del giusto processo *ex art.* 111, comma 2, Cost.;

II) erroneità della sentenza impugnata per vizio assoluto di motivazione e violazione degli artt. 3 Cod. proc. amm. e 132, comma 2, n. 4, Cod. proc. civ., nonché 111 Cost.; violazione e falsa applicazione degli artt. 35 Cod. proc. amm. e 100 Cod. proc. civ., nonché per illogicità, perplessità, falso presupposto, travisamento delle risultanze dei documenti e degli atti acquisiti al giudizio di primo grado;

III) illegittimità costituzionale e contrasto con i principi della normativa eurounitaria delle norme evocate dalla sentenza impugnata a fondamento della dichiarazione di improcedibilità del ricorso in primo grado;

violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e degli artt. 101 - 106 TFUE e dei principi di libera concorrenza; disapplicazione dell'art. 35, comma 1-*ter*, d.l. n. 162 del 2019 e conseguente accertamento della vigenza degli artt. 2, 3, comma 1, lett. g), 4 comma 1, 9 e 11 ss. e delle ulteriori norme della Convenzione che regola la concessione di SAT; in subordine, sottoposizione della questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE;

illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1-*ter*, d.l. n. 162 del 2019 per contrasto con gli artt. 3,41,43,77,97 e 117 Cost.;

violazione degli artt. 49 ss. e 63 ss. del TFUE; violazione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento; violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e degli artt. 101 - 106 TFUE;

illegittimità costituzionale dell'art. 13 d.l. n. 162 del 2019 ss. mm. ii. 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*;

IV) erroneità della sentenza impugnata per violazione degli artt. 3 e 34, comma 1, Cod. proc. amm. e 112 Cod. proc. civ. in combinato disposto con l'art. 39 Cod. proc. amm.

L'appellante ripropone conseguentemente i motivi di doglianza di primo grado rimasti assorbiti.

4. Resiste al gravame il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, chiedendone la reiezione.

5. All'udienza pubblica del 5 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Col primo motivo di gravame l'appellante deduce la nullità della sentenza in quanto recante una decisione basata su una questione rilevata d'ufficio (*i.e.*, la sopravvenuta carenza d'interesse, tale da rendere improcedibile il ricorso) senza previa sottoposizione al contraddittorio delle parti ai sensi dell'art. 73, comma 3, Cod. proc. amm.

Di qui la radicale nullità della sentenza impugnata, con violazione dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa, nonché del giusto processo, e necessità che questo Consiglio di Stato assuma le conseguenti determinazioni ai sensi dell'art. 105, comma 1, Cod. proc. amm.

1.1. Il motivo è fondato e va accolto, con effetto assorbente su ogni altra doglianza.

1.1.1. Come correttamente osservato dall'appellante, il giudice di primo grado ha adottato una pronuncia d'improcedibilità *ex art.* 35, comma 1, lett. c), Cod. proc. amm., segnatamente ha dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse alla luce dell'evoluzione normativa e regolatoria frattanto intervenuta.

La questione del sopraggiunto venir meno dell'interesse alla decisione e della possibile improcedibilità del ricorso e motivi aggiunti non era stata eccepita o discussa fra le parti in primo grado, a ciò non valendo il solo passo della memoria del Mit qui richiamato dal resistente, in cui semplicemente si deduceva, fra le premesse, che "*Gli aspetti concernenti il rapporto concessorio di SAT sono stati a questo punto oggetto di espressa previsione normativa con cui il Legislatore ha delinea[to] una differente modalità di esecuzione e gestione dell'opera, in coerenza con la pronuncia della Corte di Giustizia Europea*", e che "*Il ricorso e i motivi aggiunti, pertanto, vanno esaminati alla luce del nuovo quadro regolatorio che supera le argomentazioni poste a sostegno dalla Concessionaria con atti notificati in data antecedente al ius superveniens*" (memoria Mit 11 maggio 2024, pag. 4-5), in nulla evocando o dando conto di un sopraggiunto venir meno dell'interesse all'azione della SAT o dell'improcedibilità del ricorso (tanto

che la stessa amministrazione concludeva nel senso del "rigetto dell'avverso ricorso siccome inammissibile e infondato [...]", mentre, specularmente, la ricorrente insisteva nelle repliche "per l'accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati").

Non v'è dubbio, dunque, che la questione della sopraggiunta carenza d'interesse e conseguente improcedibilità del ricorso sia stata rilevata d'ufficio dal giudice, né rileva al riguardo che tale questione fosse *ex se* devoluta al giudicante in quanto afferente alle condizioni dell'azione e richiedente un suo accertamento, atteso che ciò in nulla oblitera la circostanza per cui la decisione in rito adottata sia dipesa da questione non dedotta né discussa dalle parti, bensì rilevata appunto d'ufficio dal solo giudicante, e come tale da sottoporre necessariamente a contraddittorio a norma dell'art. 73, comma 3, Cod. proc. amm. (cfr., in proposito, Cons. Stato, IV, 27 gennaio 2017, n. 352).

Altrettanto pacifico è poi che il Tar non ha rimesso la questione così rilevata al contraddittorio delle parti ai sensi dell'art. 73, comma 3, Cod. proc. amm., e che tale omissione implica *ex se* una lesione del diritto di difesa, con conseguente necessaria rimessione della causa al primo giudice a norma dell'art. 105, comma 1, Cod. proc. amm. (*inter multis*, cfr. Cons. Stato, VI, 22 gennaio 2025, n. 449; V, 1 giugno 2020, n. 3418; III, 26 luglio 2019, n. 5275; VI, 18 marzo 2019, n. 1763; CGA, 16 ottobre 2023, n. 674).

2. In ragione di quanto suesposto va dunque accolto il primo motivo d'appello, avente portata assorbente su tutti gli altri, con conseguente annullamento dell'impugnata sentenza e rimessione della causa al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 105, comma 1, Cod. proc. amm.

2.1. La decisione esclusivamente in rito giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'appellata sentenza rimettendo la causa al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ai sensi dell'art. 105 Cod. proc. amm.;

Compensa integralmente le spese fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 18 GIU. 2025.