



**News n. 17 del 24 febbraio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La disciplina sugli adeguamenti delle tariffe autostradali: i dubbi di costituzionalità del Consiglio di Stato.

Consiglio di Stato, sezione V, sentenza non definitiva 15 gennaio 2025, n. 294 – Pres. Caringella, Est. Molinaro

Concessioni amministrative – Concessioni autostradali – Adeguamento tariffario – Differimento – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica" (poi convertito, con modificazioni, nella l. 28 febbraio 2020, n. 8), nella prima formulazione, e come modificato dall'art. 13, comma 5 del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, in riferimento agli artt. 3, 77 e 97 Cost., oltre che 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 dei diritti dell'uomo e al principio pacta sunt servanda. (1)

(1) I. – Con l'articolata sentenza non definitiva in rassegna, la quinta sezione del Consiglio di Stato ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (poi convertito nella l. 28 febbraio 2020, n. 8), nella prima formulazione, e come modificato dall'art. 13, comma 5 del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, nella parte in cui prevede il differimento dell'adeguamento delle tariffe "fino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari".

II. – Il giudizio nel quale si è innestata la q.l.c. riguarda la domanda di annullamento, veicolata con il ricorso di primo grado, proposta da un concessionario autostradale, avverso due note del MIT, avente ad oggetto l'adeguamento annuale delle tariffe, rispettivamente per l'anno 2020 e per l'anno 2021, nella parte in cui, facendo applicazione dell'art. 13, comma 3 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (nella formulazione *ratione temporis* vigente), non riconoscevano allo stesso la percentuale di incremento tariffario richiesto. All'esito del

giudizio di prime cure, i ricorsi sono stati rigettati dal T.a.r. per la Valle d'Aosta con le sentenze 29 giugno 2020, n. 23 e 17 settembre 2021, n. 54, avverso le quali il concessionario ha interposto appello chiedendone la riforma. Il Consiglio di Stato, dopo aver proceduto alla ricostruzione del quadro fattuale oltre che della "rilevanza" della q.l.c., *in primis*, ha dichiarato infondati i seguenti motivi di ricorso: *i*) incompetenza del direttore generale della direzione vigilanza sulle concessioni autostradali; *ii*) contraddittorietà rispetto all'istruttoria; *iii*) illegittimità per avere determinato nello 0% l'adeguamento tariffario spettante al concessionario. Il Consiglio di Stato, inoltre, ha dichiarato non pertinenti all'oggetto della controversia – e dunque inammissibili – le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 sollevate: *i*) per contrasto con gli artt. 2, 3, 41 e 97 Cost., laddove fondate sull'applicazione del regime tariffario introdotto dall'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), poiché già la disciplina precedente aveva disposto l'attribuzione a quest'ultima delle competenze di settore; *ii*) per contrasto con gli artt. 102 e 104 Cost., in riferimento all'incisione prodotta dalla norma su concrete fattispecie *sub iudice*, poiché il contenzioso in essere riguarda le delibere dell'ART che non rientrano nel *thema decidendum* della presente controversia. Ciò posto, tenuto conto che la decisione assunta con le note impugnate era stata determinata e si fondava (esclusivamente) sulla disposizione contenuta nell'art. 13, comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, la quinta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva, ha sospeso il giudizio e ha sollevato la q.l.c. indicata in epigrafe.

III. – L'iter argomentativo della decisione è articolato come segue:

- a) l'art. 13, comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 (modificato una prima volta dall'art. 13, comma 5 d.l. n. 183 del 2020) recita: *"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"*;
- b) gli effetti della suddetta disposizione sono così enucleabili: *i*) il termine per l'aggiornamento del piano economico e finanziario (PEF) e l'adeguamento delle tariffe autostradali è stato spostato al 31 dicembre 2021; *ii*) 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; *iii*) l'aggiornamento dei PEF rimane ancorato alle proposte presentate entro il 30 marzo 2020;
- c) 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 (si richiama Corte cost., 22 luglio 2024 n. 139, in *Foro it. rep.*, 2024, *Sanità pubblica e sanitari* e in

Foronews, 19 settembre 2024, E. TOMASSINI, *Il meccanismo del payback sui dispositivi medici e l'equilibrio dei bilanci regionali: si pronuncia la Corte costituzionale* (Nota a Corte Costituzionale, 22 luglio 2024, n. 139 e Corte Costituzionale, 22 luglio 2024, n. 140);

- d) 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 (inserito in un provvedimento a contenuto plurimo), soddisfa 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*", nonché 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 specificato nei lavori preparatori alla legge di conversione n. 8 del 2020 come differimento dei termini, così integrando il requisito dell'omogeneità dello scopo (si richiama Corte cost. 18 luglio 2023 n. 151, in *Foro it. rep.*, 2023, *Legge, decreto e regolamento*, n° 54; in *Cass. pen.*, 2023, 3581; in *Giur. costit.*, 2023, 1603, con nota di ALBERTINI);
- e) tuttavia 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.: *i*) non è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato dal legislatore ("*garantire la continuità dell'azione amministrativa*"); *ii*) non riveste carattere di urgenza; *iii*) è sproporzionato; *iv*) ostacola la continuità dell'azione amministrativa;
- f) non è 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.
- g) né l'intervento normativo riveste carattere di urgenza in quanto: *i*) 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; *ii*) l'intervento normativo non è stato determinante (e, quindi, urgente) al fine di tenere conto delle delibere adottate dall'ART attraverso la riformulazione delle proposte di aggiornamento del PEF; *iii*) 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;
- h) 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. (si richiama Corte cost. 25 luglio 2022, n. 188, oggetto della News UM n. 83 del 3 agosto 2022 e in *Foro it.*, 2022, I, 2871; in *Giur. costit.*, 2022, 4, 2091);

- i) la valutazione di proporzionalità non può ritenersi superata in quanto: i) dette finalità risultano di per sé non necessarie, specie se si considera che la disposizione si rivolge a (pochi) operatori di mercato in regime monopolistico e rispetto ai quali non si rinvergono rilevanti asimmetrie informative, considerata l'esperienza e la professionalità che li connota; ii) il risultato non è 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; iii) l'effetto (sproporzionato) della proroga del termine di adeguamento delle tariffe risulta accentuato dalle successive modifiche normative, che hanno ulteriormente dilazionato i termini di entrambi i procedimenti, a partire dall'art. 13, comma 5 d.l. n. 183 del 2020); iv) l'intervento normativo avrebbe dovuto assicurare una maggiore tutela a quei concessionari privi da lungo tempo di aggiornamento del PEF, diversificando la relativa posizione;
- j) la disposizione in esame ha 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: i) 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.); ii) il danno da ritardo procedimentale e l'indennizzo di cui all'art. 2-bis della l. n. 241 del 1990; iii) le conseguenze previste dall'art. 2, comma 9 della l. n. 241 del 1990 in merito alla posizione del funzionario o dirigente preposto al procedimento;
- k) l'art. 13, comma 3 del d.l. n. 162 del 2019, anche nella formulazione successivamente modificata, inoltre, presenta le caratteristiche della legge-provvedimento, integrando le condizioni necessarie per l'ascrivibilità alla predetta categoria, in quanto 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 (si richiama Corte cost. 25 luglio 2022 n. 186, oggetto della News UM n. 94 del 13 settembre 2022 e in *Foro it. rep.*, 2022, *Spettacoli e trattenimenti pubblici*, n° 12, *Foro amm.*, 2023, 1, 4; *Giur. costit.*, 2022, 4, 2058, con nota di RESCIGNO, ARABIA; in *Giornale dir. amm.*, 2023, 71 (s.m.), con nota di SAU);
- l) il sindacato di legittimità costituzionale, secondo il consolidato parametro di "neutralità" della forma legislativa rispetto all'intensità del controllo giurisdizionale, non si arresta, dunque, 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 (si richiama nuovamente Corte cost. 25 luglio 2022 n. 186, cit.; Corte cost. 27 luglio 2020 n. 168, oggetto della News n. 97 del 9 settembre 2020 e in *Foro it. rep.*, 2021, *Strade*, n° 9; in *Foro amm.*, 2021, 208; in *Ambiente*, 2021, 67 (s.m.), con nota di SPANICCIATI; in *Giur. costit.*, 2020, 1863, con nota di ASTONE, ANZON DEMMIG; in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 1171);

- m) nel caso di specie detta verifica si attegga in modo particolare: 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;
- n) 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.:
- i) deresponsabilizza l'operato dei pubblici dipendenti, così non scoraggiando condotte negligenti e pregiudicando il buon andamento della pubblica amministrazione (si richiama Corte cost. 16 luglio 2024 n. 132, in *Foro it. Rep.*, 2024, *Responsabilità contabile e amministrativa*; in *Giur. it.*, 2024, 2166 (s.m.), con nota di BALESTRA; G. FAILLACI, *Responsabilità amministrativa e contabile: la Corte Costituzionale sullo «scudo erariale» introdotto in periodo pandemico (Nota a Corte Costituzionale, 16 luglio 2024, n. 132)*, in *NJus*, 16 luglio 2024); ii) 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 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, cit.);
- o) 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; se l'effetto voluto è quello di calmierare le tariffe, si rileva che l'ART e le delibere dalla stessa assunte, applicabili a prescindere dall'intervento normativo in esame, hanno provveduto a razionalizzare i sistemi tariffari (si richiama Cons. Stato, sez. VI, 4 maggio 2022 n. 3484, in *lamministrativista.it*, 10 maggio 2022 e Corte dei conti, delibera 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G);
- p) 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); nel rispetto delle condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia UE è infatti ammesso l'intervento modificativo dei rapporti di durata da parte dello Stato (si richiama Corte cost. 26 aprile 2018 n. 89, oggetto della News UM n. 98 del 2018 e in *Foro it.*, 2018, I, 2302; in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 563; in *Giur. costit.*, 2018, 751 e 2019, 1743, con nota di VARI; in *Foro amm.*, 2019, 11, 1781; Corte cost. 31 marzo 2015 n. 56, in *Foro it.*, 2015, I, 1903; in *Giur. costit.*, 2015, 488, con nota di CHIEPPA; in *Dir. e giustizia*, 2015, 7 aprile 2015; *IUS Crisi d'impresa*, 28 aprile 2015; *IUS Societario*, 28 aprile 2015; Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet Ltd, oggetto della News n. 6 del 2017 e in *Foro amm.*, 2017, 12, 2360; e Corte di giustizia UE, sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08, Plantanol GmbH & Co. KG);

- q) 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: i) non consente di tenere conto delle sopravvenienze, che possono incidere anche in senso sfavorevole sul concessionario; ii) non impedisce che i ritardi nell'adeguamento annuale non si riverberino sulle successive tariffe;
- r) 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;
- s) 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;
- t) 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;
- u) 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;

- v) 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;
- w) viene pertanto in rilievo una legge- provvedimento - pur se con profili 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 l. 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;
- x) 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.;
- y) 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;
- z) 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), si riflette sull'attività di impresa, risultando quindi rilevante indipendentemente dal successivo recupero;
- aa) la stessa mancata definizione anticipata degli esatti termini di detto recupero e dell'aggiornamento del PEF pregiudicano le esigenze programmatiche e organizzative dell'impresa;

- bb) nel caso di specie, non può dunque ritenersi che il differimento di detti termini risponda a finalità pubbliche che ne bilancino gli effetti, né a criteri di ragionevolezza e proporzionalità (si richiama Corte cost. 3 giugno 2022 n. 136, in *Foro it. rep.*, 2023, *Trentino-Alto Adige*, n° 15; in *Giur. costit.*, 2022, 3, 1472; in *Dir. e giustizia*, 6 giugno 2022; in *Lavoro nelle p.a.*, 2023, 131, con nota di PARROCO; Corte cost. 24 gennaio 2017 n. 16, oggetto della News UM n. 117 del 2017 e in *Foro it. rep.*, 2017, *Diritto in genere*, n° 168; in *Giur. costit.*, 2017, 1, 85; in *Foro amm.*, 2017, 6, 1220; in *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA; in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 25);
- cc) 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 dei diritti dell'uomo 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 (si richiama Corte cost. 16 dicembre 1982 n. 223, in *Foro it.*, 1983, I,12; in *Giur. costit.*,1982, I, 2246; in *Giust. civ.*, 1983, I,384; in *Giur. it.*, 1983, I,1,1029; in *Riv. pen.*, 1983, 255; in *Rass. Avv. Stato*, 1983, I, 12; in *Cons. Stato*, 1982, II, 1467; in *Dir. autore*, 1983, 325; in *Cons. sup. magistratura*, 1982, 6, 139; in *Giur. dir. ind.*, 1982, 3; in *Riv. dott. commercialisti*, 1983, 353);
- dd) 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: i) 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 (si richiama Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16, *Global Starnet Ltd*, cit.); ii) il principio della certezza del diritto, il quale ha come corollario quello della tutela del legittimo affidamento, *"impone, 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"* (si richiama di nuovo Corte di giustizia UE, sez. I, 20 dicembre 2017, C-322/16, *Global Starnet Ltd*, cit.); iii) il legislatore deve tenere *"conto delle situazioni particolari degli operatori economici"* e prevedere, *"eventualmente, adattamenti all'applicazione delle nuove norme giuridiche"* (si richiama Corte di giustizia UE, sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08, Plantanol GmbH & Co. KG, cit.); iv) 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"* (si richiama Corte di giustizia UE, sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08, *Plantanol GmbH & Co. KG*, cit.);
- ee) 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: i) 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; ii) il differimento è avvenuto, con decreto-legge, l'ultimo giorno utile prima dell'inizio dell'anno, proprio allorché l'adeguamento avrebbe dovuto essere applicato (con l'avvio del nuovo anno); iii) la situazione sulla quale ha prodotto effetti l'art. 13, comma 3 del d.l. n. 162 del 2019 è caratterizzata da un PEF scaduto nel 2013 e non più aggiornato e adeguamenti tariffari parziali ormai da molti anni; vi) il differimento è stato reiterato, con analoghe modalità anche in seguito, così prolungando il periodo transitorio e rendendo incerta la situazione per un lungo lasso di tempo; v) non sono state previste misure di compensazione, neppure transitorie (se non a partire dal 2024);

ff) si dubita pertanto che, nel caso di specie, siano state rispettate le condizioni di ammissibilità delle modifiche unilaterali dei rapporti di durata: le modifiche dei rapporti di durata si riflettono anche sul diritto di proprietà che, nella giurisprudenza eurounitaria, 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 (si richiama Corte di giustizia UE, sez. IV, 19 settembre 2024, C-198/21, Gi.Sa. e altri; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 23 settembre 2014, n. 46154, V.P. Società agricola s.p.a. c/Italia, in *Resp. civ. e prev.*, 2014, 6, 2036; Corte di giustizia UE, sez. III, 10 settembre 2009, C-201/08, Plantanol GmbH & Co. KG, cit.);

gg) 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 risultano frustrate in relazione all'intervento normativo in esame.

IV. – Per ulteriori approfondimenti:

hh) con riferimento alla violazione dei parametri di cui all'art. 77 Cost:

hh1) Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33 (oggetto della News UM n. 31 del 20 marzo 2019 e in *Foro it. rep.*, 2019, *Comune e provincia*, n° 326; in *Giur. costit.*, 2019, 2, 610, con nota di PIZZOLATO, PAGLIARIN; in *Foro amm.*, 2020, 9, 1676; in *Dir. e giustizia*, 5 marzo 2019; in *Giornale dir. amm.*, 2019, 590 (s.m.), con nota di SPANICCIATI; in *Riv. corte conti*, 2019, 2, 238, con nota di NUNZIATA; in *Regioni*, 2019, 522, con nota di MORELLI) che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 135, censurato, tra l'altro, per violazione dell'art. 77, comma 2, Cost., in quanto conterrebbe un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di immediata applicazione. La Corte ha evidenziato che il legislatore non può ritenersi censurabile per aver fatto ricorso, nelle circostanze di necessità e urgenza, allo strumento del decreto-legge per incidere, con l'obiettivo di svilupparne una maggiore efficienza,

sull'assetto organizzativo dei Comuni di minori dimensioni attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio in forma associata di gran parte delle funzioni fondamentali. La Corte ha ritenuto che per entrambi i decreti-legge, in relazione alle norme censurate, non sussisteva l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza alla luce del titolo dei provvedimenti, dei rispettivi preamboli e del contenuto complessivo delle disposizioni introdotte, dirette — quanto ai commi censurati — ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni;

hh2) Corte cost. 13 dicembre 2023, n. 215 e n. 50 (oggetto della News UM n. 6 del 12 gennaio 2024), che ha dichiarato incostituzionale, l'art. 54-ter, comma 2, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (*"Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali"*), convertito, con modificazioni, nella l. 23 luglio 2021, n. 106, per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge originario e quella introdotta, con emendamento, in fase di conversione;

hh3) Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6 che affronta numerose questioni proposte da una regione ordinaria (la Toscana) e da una regione autonoma (il Friuli-Venezia Giulia) in ordine alla legittimità costituzionale delle norme statali, introdotte dalla l. n. 156 del 2021 (di conversione del d.l. n. 121 del 2021), concernenti la riforma di alcune delle parti più qualificanti della *"legge quadro sui porti"* (in *Foro it.*, 2023, I, 1707, con nota di D'AURIA, ivi § IV. L'Autore evidenzia che la Corte, in relazione alle modalità di esercizio della funzione legislativa, aveva reputato che nessun vulnus fosse stato inferto a norme costituzionali, né a causa del contesto (quello di un decreto-legge in corso di conversione) nel quale le disposizioni impugnate erano state collocate, né per effetto del procedimento col quale esse erano state approvate. Queste, infatti, benché inserite direttamente nella legge di conversione del d.l. 121 del 2021, non potevano dirsi *«del tutto estrane[e], per oggetto e finalità, all'originario intervento [realizzato col citato decreto legge] in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti»* (nel senso che la violazione dell'art. 77 Cost. si determina solo nel caso in cui sia ravvisabile l'insussistenza di ogni nesso tra l'oggetto o le finalità del decreto legge, da un lato, e, dall'altro, le norme introdotte *ex novo* nella legge di conversione);

ii) sulla tutela dell'affidamento, i suoi limiti stretti, la legittimità della rimodulazione dei benefici economici incidenti sull'attività di impresa, sulla certezza del diritto:

ii1) Corte cost., 25 luglio 2022, n. 188, cit., che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (*"Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012"*), che aveva ridotto del settanta per cento l'indennità di missione spettante al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela, percepita dai consiglieri regionali;

ii2) Corte di giustizia UE, sez. VII, 27 giugno 2024, C-148/23, Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE (oggetto della News UM n. 72 del 30 luglio 2024 e in *Foro amm.*, 2024, 6, 847) che ha ritenuto conforme al diritto UE la

normativa nazionale italiana di sostituzione del regime di sostegno fondato sui “certificati verdi” con il regime basato sulle “tariffe di riacquisto incentivanti”, precisando che il diritto di avvalersi del principio di legittimo affidamento si estende a ogni operatore economico, in capo al quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate speranze, in particolare, a causa di precise assicurazioni che essa gli avrebbe fornito, ma che tuttavia, qualora un operatore economico prudente e avveduto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, esso non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato, sottolineando altresì che gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali; in termini analoghi: Corte di giustizia UE, 1° marzo 2022, C-608/20, *Milis ed altri* (oggetto di News UM n. 48 del 2022) che, sempre in materia di energie rinnovabili, ha ritenuto che il diritto europeo non osti a una normativa nazionale che prevede la riduzione o il rinvio del pagamento degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici, qualora tale normativa riguardi gli incentivi già previsti, ma non ancora dovuti;

ii3) Corte cost., 5 giugno 2023, n. 110 (in *Riv. corte conti*, 2023, 5, 251; in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2023, 1049 (s.m.), con nota di PALAZZO e in *Foro it.*, 2024, I, 361, con nota redazionale, ivi § VI), secondo la quale “*disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.*”. La Corte precisa che questa regola identifica un principio generale cui non è certamente sottratta la materia dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero dei rapporti reciproci tra questi ultimi, poiché “*Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione*”. Ne discende che in tutti i rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini e nei rapporti tra questi ultimi, debba valere il principio che si compendia ne “*il rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione*”. La Corte aggiunge che “*una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa*”. L'irrimediabile oscurità di significato di norme che mettono in pericolo il rispetto di siffatti

valori e diritti costituzionali determina, pertanto, la loro incostituzionalità per violazione del principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 Cost. La sentenza è stata commentata anche da P.C. OSTANZO, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. 110/23)*, in *giurcost.org*; L. DI MAJO, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza 110/23, ibid.*; C. DI MARTINO, *Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni, ibid.*; M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. 110/23, ibid.*; S. SCAGLIARINI, *La corte e la tecnica legislativa, ibid.*;

ii4) Corte cost., 8 aprile 2024, n. 55, (in *Foro it.*, 2024, I, 1690, con nota di FERRARI, *“Sanzioni civili e tutela dell'affidamento nell'ottemperanza degli obblighi dei sistemi di previdenza sociale”*, con ampia casistica sull'affidamento incolpevole; in *Giur. costit.*, 2024, 2, 629; in *Dir. e pratica lav.*, 2024, 1088);

ii5) Corte cost., 23 aprile 2024, n. 70 (in *Foro it.*, 2024, I, 1668, con nota di BONA) secondo la quale l'affidamento del privato sull'applicazione di una certa regolazione (quindi, a non vederla travolta da norme successive con effetti retroattivi) non sia tutelato — fuor dall'ambito penale — in termini assoluti e inderogabili e come sia sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali. Il bilanciamento, aggiunge la Corte, va operato avendo riguardo a quattro criteri: *i*) il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta, poi travolta dall'intervento retroattivo; *ii*) la prevedibilità della modifica retroattiva; *iii*) la sopravvenienza di nuovi interessi pubblici; *iv*) le circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato, specie quando risulti in concreto che le norme originarie abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità;

jj) sulla responsabilità per *mala gestio*: Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, cit., che si è pronunciata sullo “scudo erariale” introdotto in periodo pandemico, intervenendo in tema di responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti;

kk) sulle leggi provvedimento:

kk1) Corte cost., 25 luglio 2022, n. 186, cit., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma-provvedimento (di cui all'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, convertito in l. n. 96 del 2017) che — al di fuori degli ordinari criteri di finanziamento dello spettacolo, delineati dalle norme che regolano il c.d. FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo) — aveva previsto un finanziamento straordinario, *una tantum*, in favore del Teatro Eliseo di Roma, definito “teatro di rilevante interesse culturale”;

kk2) in dottrina: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 783; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2002, 480; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 2018, 83;

ll) per altri riferimenti alla materia delle concessioni autostradali:

ll1) Corte di giustizia UE, sez. V, 7 novembre 2024, C-683/22, *Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari* (oggetto della News UM

n. 109 del 2 dicembre 2024, alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), che ha fissato le condizioni affinché una normativa nazionale interpretata nel senso di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di procedere alla modifica oggettiva e soggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, senza organizzare una nuova procedura e senza valutare l'affidabilità del concessionario, possa ritenersi conforme alla disciplina eurounitaria;

Il2) Corte cost., 27 febbraio 2024, n. 30 (oggetto della News UM n. 27 del 18 marzo 2024 e in *Giur. costit.*, 2024, 1, 287) che, giudicando sul procedimento con cui il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile ha contestato gravi inadempimenti afferenti al rapporto concessorio di una tratta autostradale a pedaggio, ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente per la valutazione della permanenza della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità medesima a fronte del significativo mutamento del quadro normativo incidente sulla fattispecie del giudizio *a quo*;

Il3) Corte di giustizia UE, sez. IX, ordinanza 26 novembre 2020, C-835/19, Autostrada Torino Ivrea Valle D'Aosta – Ativa SpA (oggetto della News US in data 24 dicembre 2020), che ha fugato i dubbi circa la compatibilità con l'ordinamento UE della disciplina interna contenuta nell'art. 178, comma 8-bis, d. lgs. n. 50 del 2016 (secondo codice dei contratti pubblici) che vietava l'affidamento delle concessioni autostradali scadute o in scadenza mediante il sistema della finanza di progetto, espressione dell'esigenza di preservare la libertà decisionale, in punto di modalità di individuazione del contraente, delle autorità nazionali, regionali o locali, pur con i limiti derivanti dall'ordinamento europeo;

Il4) Corte cost., 27 luglio 2020, n. 168, cit., che ha dichiarato inammissibili o infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.a.r. per la Liguria sulle norme del d.l. "Genova" nella parte in cui limitano i diritti del concessionario autostradale alterando il complesso delle reciproche prestazioni disciplinate dalla apposita convenzione.