

ORDINANZA N. 30

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA

Giudici: Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del [decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85](#) (Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza), trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, nel procedimento vertente tra Strada dei Parchi spa e altri e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e altri, con [sentenza non definitiva del 29 dicembre 2022, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2023.](#)

*Visti* gli atti di costituzione di Toto Holding spa, di Strada dei Parchi spa e di Concessioni Autostradali spa, del Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) e di Associazione Utenti Autostrade, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

*uditi* gli avvocati Massimo Luciani per Toto Holding spa, Strada dei Parchi spa e Concessioni Autostradali spa, Mariacristina Tabano per Codacons e per l'Associazione Utenti Autostrade, nonché l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*deliberato* nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

*Ritenuto* che, con sentenza non definitiva del 29 dicembre 2022 (reg. ord. n. 96 del 2022), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza), non convertito, «disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68» (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108;

che le disposizioni sono censurate nella parte in cui, da un lato, sanciscono la risoluzione della convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra l'ANAS spa e la Strada dei Parchi spa per la gestione in concessione delle autostrade A24 e A25 – già disposta in via amministrativa con il decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) 14 giugno 2022, n. 29, approvato con decreto del suo Ministro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (MEF) del (medesimo) 7 luglio 2022 – e nella parte in cui, dall'altro lato, assegnano la gestione provvisoria della rete viaria all'ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022;

che le questioni sono sollevate nei giudizi amministrativi riuniti proposti dalla concessionaria per l'annullamento dei suddetti decreti ministeriali risolutivi e degli atti consequenziali che hanno disposto il subentro dell'ANAS spa;

che il rimettente, dopo aver diffusamente argomentato sulla propria giurisdizione, ha prospettato la peculiarità della fattispecie al suo esame: nella specie, gli atti impugnati non sono applicativi delle norme primarie oggetto di censura, ma queste ultime ripetono la volontà risolutiva dei provvedimenti amministrativi, di cui fanno proprie le motivazioni e cui conferiscono immediata e definitiva efficacia;

che, in punto di rilevanza, il TAR Lazio assume di dover applicare le disposizioni in ragione della loro «giustapposizione» alle determinazioni amministrative;

che, in particolare, la legificazione dei provvedimenti renderebbe la loro impugnazione priva del necessario interesse alla decisione in quanto, pur ove i vizi dedotti in ricorso si rivelassero fondati, la risoluzione del rapporto concessorio rimarrebbe sancita dal dettato normativo, che impedirebbe, in via definitiva, l'ambita reintegra nella titolarità della concessione;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* lamenta, in primo luogo, il vizio della funzione legislativa per mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.;

che, in secondo luogo, qualificato l'intervento legislativo come legge-provvedimento, ne denuncia tanto il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., per irragionevolezza e arbitarietà della scelta di legificazione degli atti amministrativi, quanto l'illegittima interferenza con la funzione giurisdizionale e la compressione del diritto di difesa;

che si sono costituite le società Strada dei Parchi spa, la Toto Holding spa e la Concessioni Autostradali spa, rispettivamente ricorrente e intervenienti *ad adiuvandum* nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR Lazio;

che si è costituito anche il Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons), interveniente *ad opponendum* nel processo *a quo*, il quale ha concluso per l'inammissibilità e, in subordine, per la non fondatezza delle questioni;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate;

che in vista dell'udienza pubblica, la difesa statale e la Strada dei Parchi spa hanno depositato memorie con le quali hanno concordemente dato atto del sopravvenire, nelle more del giudizio costituzionale, dell'art. 14-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, che conterrebbe una ulteriore legge-provvedimento che, in senso inverso a quella censurata, ha disposto la reintegra del concessionario nel rapporto concessorio e ha dettato una apposita disciplina, «sostitutiv[a] della precedente»;

che dallo *ius superveniens* la parte pubblica fa conseguire l'inammissibilità delle questioni per irrilevanza sopravvenuta, mentre la parte privata sostiene la necessità della restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza;

che è stato, altresì, dedotto e documentato che, in applicazione della novella, la Strada dei Parchi spa ha rinunciato tanto ai ricorsi amministrativi quanto agli atti del giudizio civile intentato nei confronti dell'amministrazione concedente e dell'ANAS spa.

*Considerato* che il TAR Lazio, sezione quarta, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, «disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-*ter*» del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, da un lato, nella parte in cui sancisce la risoluzione della convenzione unica sottoscritta tra ANAS spa e Strada dei Parchi spa relativa alla concessione delle autostrade A24 e A25 – già disposta in via amministrativa – e, dall'altro lato, nella parte in cui assegna la gestione provvisoria delle rete viaria all'ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022;

che il riferimento del rimettente alle due diverse fonti trae origine dalla circostanza che i precetti normativi censurati, dapprima contenuti nell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, sono stati riprodotti nell'art. 7-*ter* del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, senza variazioni e senza soluzione di continuità;

che, infatti, prima della scadenza del termine di conversione del d.l. n. 85 del 7 luglio 2022, in sede di conversione del d.l. n. 68 del 16 giugno 2022, sono state riprodotte le disposizioni dell'indicato d.l. n. 85 e, contestualmente, è stata disposta la sua abrogazione, è stata confermata la validità degli atti e provvedimenti adottati durante la sua vigenza e sono stati fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici *medio tempore* sorti;

che, dunque, all'esito di tale tortuosa tecnica di produzione normativa – frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge ([sentenza n. 22 del 2012](#)), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento ([sentenza n. 58 del 2018](#)), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge ([sentenza n. 110 del 2023](#)) – al momento del passaggio in decisione del giudizio *a quo* era vigente l'art. 7-*ter* del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, che il TAR rimettente ha ritenuto «costitui[re] l'unica normativa da applicare al caso di specie»;

che, pertanto, solo il richiamato art. 7-ter deve ritenersi oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale;

che le disposizioni contestate sono contenute, in particolare, nei primi due commi dell'art. 7-ter del d.l. 68 del 2022, come convertito, mentre non sono censurate le ulteriori disposizioni disciplinanti gli aspetti consequenziali alla risoluzione della convenzione e alla disposta gestione provvisoria e, dunque, quelle che hanno stabilito: a) le prescrizioni e le regole per lo svolgimento dell'attività affidata ad ANAS spa (ultima parte del comma 2 e commi 3 e 8); b) il passaggio di consegne dalla concessionaria uscente alla nuova affidataria (commi 4, 5 e 6); c) le partite economiche connesse alla scelta risolutiva (commi da 10 a 12);

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito;

che tale intervento legislativo – nei limiti di quanto di interesse – prevede, in primo luogo, la reintegra di Strada dei Parchi spa nella concessione delle autostrade A24 e A25 a far data dalle ore 00:00 del 1° gennaio 2024 e fino alla scadenza stabilita nella relativa convenzione unica del 2009, prorogata di un periodo di tempo pari a quello in cui, in seguito alla sua risoluzione, la gestione è stata affidata provvisoriamente ad ANAS spa;

che, in secondo luogo, esso disciplina la retrocessione della gestione delle autostrade da ANAS spa alla Strada dei Parchi spa;

che l'efficacia delle suddette norme è subordinata alle rinunce da parte del concessionario ai giudizi intentati nei confronti del ministero concedente, di ANAS spa e di ogni altro soggetto pubblico (art. 14-bis, commi 1, lettera a, e 5), rinunce intervenute per come concordemente dedotto e documentato dalle parti nel giudizio costituzionale;

che, ancora, l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, interviene, per diversi aspetti, sui rapporti patrimoniali tra concedente e concessionario, con “revoca” di quanto in proposito sancito con la precedente legge;

che, quanto al regime intertemporale, il suo comma 9 stabilisce che dalla data della stessa reintegra «cessano di avere efficacia [...] le disposizioni di cui all'articolo 7-ter, commi 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, terzo periodo, 11 e 12, del citato decreto-legge n. 68 del 2022» e, dunque, le disposizioni dedicate agli effetti conseguenti alla disposta decadenza dalla concessione e al temporaneo affidamento della rete autostradale ad ANAS spa;

che tanto la disciplina censurata quanto lo *ius superveniens* hanno contenuto puntuale e concreto e incidono su un singolo rapporto giuridico, così rivelando, per come richiamata dalle parti, la natura di legge-provvedimento (da ultimo, [sentenze n. 186](#) e [n. 89 del 2022](#); [n. 49 del 2021](#) e, con particolare riferimento a norme che hanno inciso su specifici rapporti di concessione autostradale, [sentenze n. 168 del 2020](#) e [n. 181 del 2019](#));

che la sopravvenienza normativa comporta, ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari del codice civile, una abrogazione delle norme censurate, in quanto reca una nuova regolazione della “materia” in cui queste ultime si inseriscono;

che, infatti, l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, con il descritto contenuto – “speculare” a quello dell'art. 7-ter del d.l. 68 del 2022, come convertito – detta una nuova disciplina

della gestione delle autostrade A24 e A25, fondata sulla (ora) disposta riviviscenza della convenzione (in precedenza) risolta;

che la volontà novativa trova conferma nelle rubriche degli interventi normativi che si sono succeduti, la prima recante «Disposizioni urgenti per la gestione e la sicurezza delle tratte autostradali A24 e A25» e la seconda recante «Disposizioni relative alla gestione delle tratte autostradali A24 e A25»;

che, va sottolineato, la normativa sopravvenuta, nel provvedere sulla concessione in senso “uguale e contrario” alla precedente legge, non si limita a stabilire le regole della prosecuzione del rapporto, ma “ritira” gli effetti conseguenti alla risoluzione – salvo quelli esauriti con la gestione provvisoria – e caduca le regole che per essa aveva dettato;

che l’illustrata sopravvenienza normativa potrebbe essere applicabile nella definizione dei giudizi principali;

che, infatti, in quei processi, le norme censurate non sono né parametro di legittimità costituzionale, né fondamento dei provvedimenti amministrativi impugnati, ipotesi nelle quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, lo *ius superveniens* non spiega effetti poiché il sindacato di legittimità degli atti dell’amministrazione è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione (*ex plurimis*, [sentenze n. 227 del 2021](#); [n. 170](#) e [n. 7 del 2019](#); [n. 240 del 2018](#));

che, per contro, secondo la peculiarità evidenziata dal rimettente, le disposizioni contenute nell’art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, avrebbero dovuto applicarsi nella valutazione dell’interesse a ricorrere, del quale determinerebbero la carenza per effetto della operata legificazione dei decreti risolutori;

che, come noto, l’interesse ad agire, quale requisito per l’ottenimento di una pronuncia nel merito, è necessario e sufficiente che sussista nel momento del passaggio in decisione, sicché la sua valutazione è soggetta alla disciplina vigente in quel tempo;

che, pertanto, il riscontro e l’atteggiarsi dell’interesse alla pronuncia del giudice amministrativo andrebbe rivalutata alla luce del sopraggiunto art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito;

che, deve aggiungersi, le norme censurate – per il loro disporre, in relazione ad uno specifico rapporto concessorio, la risoluzione della convenzione con assegnazione a soggetto terzo della gestione delle autostrade – hanno istantaneamente prodotto ed esaurito il loro effetto principale e non sono destinate ad ulteriori applicazioni, neppure tra le parti di quel rapporto;

che, per quanto illustrato, si impone il riesame della perdurante rilevanza delle questioni;

che, diversamente da quanto sostenuto dall’Avvocatura generale dello Stato, lo *ius superveniens* non legittima questa Corte a dichiarare direttamente l’inammissibilità delle questioni per «irrelevanza sopravvenuta» ([sentenza n. 171 del 2023](#) e [ordinanza n. 243 del 2021](#));

che, piuttosto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il significativo mutamento del quadro normativo comporta la restituzione degli atti al giudice rimettente, cui spetta verificarne l’incidenza sulla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* (tra le tantissime, [ordinanze n. 72](#) e [n. 36 del 2023](#); [n. 231](#) e [n. 97 del 2022](#); [n. 243 del 2021](#));

che, in conclusione, si rende necessaria la restituzione degli atti al TAR Lazio, con assorbimento dei profili di inammissibilità eccepiti dalle parti.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina* la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024