



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**

**News n.27 del 18 marzo 2024**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale, 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, dispone 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*.

**Corte costituzionale, ordinanza 27 febbraio 2024, n. 30 – Pres. Barbera, Red. Patroni Griffi**

**Concessioni amministrative – Concessioni autostradali – Risoluzione – Grave inadempimento – Legge provvedimento – Questione di legittimità costituzionale – Legge sopravvenuta di interpretazione autentica – Restituzione degli atti.**

*La normativa sopravvenuta (art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito) 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, sicché si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente per verificarne l'incidenza sulla fattispecie oggetto del giudizio (1).*

(1) I. – Con la ordinanza in epigrafe la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla 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), poi 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 – dopo aver sottolineato la tortuosità della predetta tecnica di produzione normativa, ha restituito gli atti al giudice *a quo* per un rinnovato esame della fattispecie oggetto del giudizio, a fronte della sopravvenuta disciplina di cui all'art. 14-*bis* del d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, il quale contiene 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, sostitutiva della precedente.

La pronuncia è intervenuta nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto l'impugnativa, da parte della società Strada dei Parchi (concessionaria della tratta autostradale a pedaggio Roma, l'Aquila, Teramo-diramazione per Torano, Pescara -A24/A25) del decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (M.I.M.S), adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 7 luglio 2022, con cui è stato approvato un decreto del direttore generale per le strade e autostrade, di risoluzione della concessione nonché di progettazione e costruzione della seconda carreggiata di un tratto autostradale adottato all'esito di un procedimento avviato dalla medesima autorità ministeriale nel 2021;

Nell'ambito del giudizio di primo grado il T.a.r. per il Lazio (sez. IV, sentenza non definitiva 29 dicembre 2022, n. 17819 oggetto della News UM n. 26 del 22 febbraio 2023 alla quale si rinvia per ogni approfondimento), ha sollevato q.l.c. dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 85 del 2022 – nella parte in cui “legifica” la risoluzione per grave inadempimento della concessione autostradale così da precluderne il sindacato di legittimità da parte del giudice ledendo il diritto di difesa.

II. – Nella sentenza in rassegna la Corte costituzionale, preso in esame lo *ius superveniens* di cui all'art. 14-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente, per la valutazione delle sopravvenienze normative. A tale esito la Corte è giunta sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) il T.a.r. Lazio, sez. IV, 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. 7 luglio 2022, n. 85, non convertito, “disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-*ter*” del d.l. 16 giugno 2022, n. 68, come convertito, da un lato, nella parte in cui sancisce la risoluzione della convenzione unica sottoscritta tra ANAS S.p.a. e Strada dei Parchi S.p.a. 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 S.p.a., a decorrere dall'8 luglio 2022;
- b) 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;
- c) 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;

- d) all'esito di tale tortuosa tecnica di produzione normativa - frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22, in *Foro it.* 2013, I, 795, con nota di ROMBOLI) che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58, in *Foro it.* 2018, I, 1073, in *Giur. constit.* 2018, 592, con nota di PULITANÒ), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (Corte cost., 5 giugno 2023, n.110) - 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 T.a.r. rimettente ha ritenuto "costituire l'unica normativa da applicare al caso di specie";
- e) tale intervento legislativo, in particolare, prevede;
- e1) in primo luogo, la reintegra di Strada dei Parchi S.p.a. 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 S.p.a.;
  - e2) in secondo luogo, esso disciplina la retrocessione della gestione delle autostrade da ANAS S.p.a. alla Strada dei Parchi S.p.a.;
  - e3) l'efficacia delle suddette norme è subordinata alle rinunce da parte del concessionario ai giudizi intentati nei confronti del ministero concedente, di ANAS S.p.a. e di ogni altro soggetto pubblico (art. 14-bis, commi 1, lettera a),
  - e4), rinunce intervenute per come concordemente dedotto e documentato dalle parti nel giudizio costituzionale;
- f) 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;
- g) quanto al regime intertemporale, il suo comma 9 stabilisce che dalla data della stessa reintegra cessano di avere efficacia le disposizioni dedicate agli effetti conseguenti alla disposta decadenza dalla concessione e al temporaneo affidamento della rete autostradale ad ANAS S.p.a.;
- h) tanto la disciplina censurata quanto lo *ius superveniens* hanno contenuto puntuale e concreto e incidono su un singolo rapporto giuridico, così rivelando la natura di legge-provvedimento (da ultimo, Corte cost., ord. 25 luglio 2022, n. 186, in *Giur. constit.* 2022, 2058, con nota di RESCIGNO, ARABIA; *idem*, 5 aprile 2022, n. 89, in *Foro It. rep.*, 2022, *Istruzione pubblica*, n. 91; *idem*, 29 marzo 2021, in *Giur. constit.* 2021, 661, con nota di VERNATA e con particolare riferimento a norme che hanno inciso su specifici rapporti di concessione autostradale, Corte cost., 27 luglio 2020, n. 168, in

*Ambiente* 2021, 67 (m), con nota di S.P.A. NICCIATI, in *Giur. costit.* 2020, 1863, con nota di ASTONE, ANZON DEMMIG e 16 luglio 2019, n. 181, in *Foro it.* 2019, I, 3769 nonché in *Giur. costit.* 2019, 2109, con nota di SPUNTARELLI);

- i) tale 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;
- j) 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;
- k) 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;
- l) l'illustrata sopravvenienza normativa potrebbe essere applicabile nella definizione dei giudizi principali. 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 costituzionale, 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*, Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 222; *idem*, 10 luglio 2019, n. 170, in *Foro it.* 2019, I, 3824, con nota di BASSETTA; *idem*, 17 gennaio 2019, n. 7, in *Foro it.* 2019, I, 707, in *Giur. costit.* 2019, 60, con nota di DI FOLCO; *idem*, 21 dicembre 2018, n. 240, in *Foro it.* 2019, I, 1546 nonché in *Giur. costit.* 2019, 429, con nota di FIDONE);
- m) secondo il giudice 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;
- n) l'interesse ad agire, quale requisito per l'ottenimento di una pronuncia nel merito, è soggetto alla disciplina vigente in quel tempo, per cui esso deve essere rivalutato alla luce del sopraggiunto art. 14-*bis* del d.l. n.145 del 2023, come convertito;
- o) 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;
- p) ciò comporta il riesame della perdurante rilevanza delle questioni, in quanto, 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, Corte cost., ord. 14 aprile 2023, n. 72 e 6 marzo 2023, n. 36, in *Foro it.* 2023, I, 982; *idem*, 17 novembre 2022, n. 231 e 14 aprile 2022, n. 97, in *Foro It. Rep.*, 2022, *Straniero*, n.131 e 17 dicembre 2021, n.243).

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

q) sulla restituzione degli atti al giudice *a quo* si vedano:

q1) Corte cost., ordinanza 16 marzo 2020, n. 55 (oggetto della News US n. 42 del 6 aprile 2020) con cui è stata disposta la restituzione degli atti al T.a.r. per il Lazio il quale aveva sollevato in relazione ai parametri degli artt. 3, 51, 77, 97 e 136 Cost., q.l.c. dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2015, come convertito e successivamente modificato. Tale disposizione, ormai superata, prevedeva la possibilità di delegare, nei limiti ivi stabiliti e nelle more della definizione delle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti, le funzioni dirigenziali ai titolari di posizione organizzativa fino al 31 dicembre 2016.

Per effetto della sopravvenuta disciplina della l. n. 145 del 2018 (art. 1, comma 323) che ha differito il predetto termine (già oggetto di precedenti proroghe) al 30 aprile 2019, le agenzie fiscali non possono più avvalersi del meccanismo stabilito con la disposizione censurata, sicché la Corte ha rilevato i presupposti tratteggiati dalla giurisprudenza costituzionale per disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*;

q2) Corte cost. 26 luglio 2018, n. 177 (oggetto della News US del 11 settembre 2018), che in sede di decisione di una q.l.c. ha affermato che, in caso di *ius superveniens*, non può essere disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, qualora la normativa sopravvenuta non sia successiva all'ordinanza di remissione, ovvero risulti ininfluenza nel giudizio *a quo*, e dovendosi peraltro ribadire che il giudizio di costituzionalità non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione. Nell'occasione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma regionale che, nella regione Campania, ha sospeso il rilascio di autorizzazioni per la realizzazione di impianti eolici in tutto il territorio regionale (art. 15, comma 3, della legge della regione Campania 5 aprile 2016, n. 6);

q3) Corte cost., ordinanza 11 luglio 2018, n. 154 (oggetto della News US del 24 luglio 2018), la quale chiamata a giudicare della inapplicabilità del divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto posto da una legge regionale in materia di completamento di opere pubbliche da realizzare per lotti o stralci funzionali, ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente per la valutazione della permanenza della rilevanza della questione di costituzionalità a fronte del sopravvenire di una norma interpretativa, per una nuova

valutazione dei dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi nell'ordinanza di rimessione;

q4) Corte cost., ordinanza 11 luglio 2018, n. 156 (oggetto della News US del 19 luglio 2018), che ha ordinato la restituzione degli atti al T.a.r. per il Lazio, sez. III, osservando che, nelle more del giudizio relativo alla sollevata questione di costituzionalità dell'art. 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012 l. n. 247 del 2012, l'art. 9, comma 2, del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96 (attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale) – assunto a *tertium comparationis* della sollevata q.l.c. – è stato sostituito dall'art. 1 della l. 20 novembre 2017, n. 167 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017).

La disposizione denunciata, nella parte in cui disciplinava le modalità per l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, prevedeva, oltre al decorso di un periodo di otto anni di esercizio della professione, anche ulteriori "più onerose" condizioni, quali l'esame di ammissione ad un corso, la sua frequenza e la positiva valutazione finale a seguito di esame, sarebbe ingiustificatamente discriminatoria "per gli avvocati formati in Italia, rispetto agli avvocati stabiliti".

Nell'occasione la Corte ha osservato che, ai sensi del sopraggiunto art. 1, comma 1, della l. n. 167 del 2017, per l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, anche l' "avvocato stabilito" (come gli avvocati formati in Italia) deve ora dimostrare di "*aver esercitato la professione di avvocato per almeno otto anni in uno o più degli Stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente svolta in Italia, e che successivamente abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal Consiglio nazionale forense, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247*". Alla luce di siffatto mutamento del quadro normativo, la Corte ha statuito che il giudice rimettente avrebbe dovuto procedere ad una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata;

q5) Corte cost., 13 giugno 2018, n. 125 (oggetto della News US del 2 luglio 2018), secondo cui il sopravvenire di una disposizione interpretativa, incidente su soggetti cui il prelievo fa carico e sul criterio di riparto tra gli stessi, modifica anche il presupposto della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità, sicché si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente per valutare, in tutti i giudizi *a quibus*, se permangano, o no, ed eventualmente in quali termini, i dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi nell'ordinanza di rimessione.

Nell'occasione la Corte osserva che, ai fini della restituzione degli atti al giudice rimettente rileva non solo il contenuto della nuova disposizione, ma anche il verso della sua incidenza. Pertanto, persiste, sotto questo profilo, la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l'applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata, ma anche ove la prima incida su quest'ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità costituzionale. In questa evenienza – ove la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, quale ritenuta dal giudice rimettente, permanga nel suo nucleo essenziale – può essere la stessa Corte a valutare il *novum* normativo per verificare la persistente sussistenza di tale condizione di ammissibilità del giudizio incidentale.

Quando invece, nei giudizi in via incidentale, l'intervento del legislatore è orientato nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione, con l'effetto di ridimensionare o finanche emendare i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal giudice rimettente, deve di norma essere investito il giudice rimettente perché rivaluti il presupposto dell'incidente di costituzionalità, costituito dalla non manifesta infondatezza della questione;

- r) in dottrina, sui presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* si vedano: A PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice a quo*, Milano, 1965; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984; C. SALAZAR, *Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice a quo e le pronunce di inammissibilità*, in *Foro it.*, 1998, V, 145; R. ROMBOLI, *Evoluzione giurisprudenziale e aspetti problematici della restituzione degli atti al giudice a quo* in *Giur. cost.*, 1999, 543; C. PETTINARI, *Brevi note sulla restituzione degli atti al giudice a quo per sopravvenuta modifica del parametro*, in *Giur. cost.*, 2002, 1157; N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 133 ss.