



**News n. 61 del 2 luglio 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 71 del 2025, afferma che il tipo di incarico attribuito al commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e della Comar s.c.a.r.l. giustifica l'affidamento che questi ha legittimamente riposto nel criterio di quantificazione del compenso idoneo a valorizzare la sua diretta attività gestoria, ai fini della sua corretta determinazione.

**Corte costituzionale, 23 maggio 2025, n. 71 – Pres. Amoroso, Red. Navarretta**

**Concordato preventivo – Determinazione del compenso del commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e della Comar s.c.a.r.l. – Decurtazione introdotta in sede di conversione di decreto-legge – Violazione del legittimo affidamento – Incostituzionalità**

*È incostituzionale l'art. 4, comma 4, 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, nella parte in cui non prevede l'applicazione dei criteri di cui all'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 (Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14) per il calcolo del compenso del Commissario nominato ai sensi dell'art. 95, comma 18, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126. (1)*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme del d.l. 16 giugno 2022, n. 68 (convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108) nella parte in cui non prevedono l'applicazione dei criteri di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177 (Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14) per il calcolo del compenso del commissario nominato ai sensi dell'art. 95, comma 18, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104.

La questione è stata sollevata dal T.a.r. del Lazio, sez. III, con ordinanza 14 maggio 2024, n. 9520.

II. – Il tribunale capitolino era chiamato a decidere sulla impugnazione di due decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (anche MIT) relativi al commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova (anche CVN) e della Costruzioni Mose Arsenale-Comar s.c.a.r.l. (anche COMAR). Il primo decreto del 19 novembre 2020, n. 518, aveva nominato il commissario liquidatore. Il secondo decreto, del 3 luglio 2023, n. 162, aveva quantificato il suo compenso.

Il T.a.r. del Lazio ha precisato che il decreto di nomina era stato assunto sulla base dell'art. 95, comma 18, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, che aveva demandato al MIT il compito di determinare, con lo stesso decreto di nomina, il compenso per le attività svolte dal commissario liquidatore "sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14 (Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, delle legge 15 luglio 2009, n. 94)". Nondimeno, il citato d.m. n. 518 del 2020, nel nominare il commissario non aveva dato attuazione alla richiamata disposizione, poiché aveva rinviato la determinazione del compenso a un successivo decreto.

Dopo la dichiarazione di estinzione delle procedure di concordato preventivo del CVN e della COMAR emessa dal Tribunale ordinario di Venezia, il Commissario ha diffidato il Ministero alla liquidazione del compenso.

In applicazione dell'art. 4, comma 4 *bis*, del d.l. n. 68 del 2022 introdotto nella legge di conversione n. 108 del 2022, il MIT, con il d.m. n. 162 del 2023, quantificava in euro 808.039,93 il compenso spettante al Commissario.

Questo ha impugnato il decreto di nomina sia quello di determinazione del compenso, deducendo in particolare che l'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, "non avrebbe fornito una interpretazione autentica del rinvio, operato dall'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, alle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 14/2010, bensì [avrebbe] introdotto una vera e propria modifica alle modalità di determinazione del compenso spettante al Commissario liquidatore, disponendo una riduzione delle voci e dei criteri da applicare in sede di quantificazione di detto compenso". Il T.a.r. del Lazio ha in parte condiviso tali censure e ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale sul presupposto che l'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, abbia dato luogo a una illegittima modifica retroattiva dei criteri di determinazione del compenso spettante al ricorrente, lesiva del suo legittimo affidamento.

III. – La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento e analizzato le argomentazioni sviluppate nella ordinanza di rimessione, ha ritenuto quanto segue:

- a) la legge n. 108 del 2022, nel convertire, con modificazioni, il d.l. n. 68 del 2022, introduceva nell'art. 4 di quest'ultimo il comma 4 *bis*, secondo cui, «[a]i fini della determinazione del compenso da riconoscere al Commissario liquidatore nominato ai sensi dell'articolo 95, comma 18, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, il rinvio alle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, contenuto nel secondo periodo del medesimo comma 18, deve intendersi come riferibile all'applicazione di quanto previsto dall'articolo 3,

commi 1, 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177»;

- b) la questione di legittimità è stata ritenuta in parte fondata. In via preliminare è stato osservato che l'art. 4, comma 4-bis, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, interviene a regolare un profilo attinente alla determinazione del compenso relativo a un peculiare rapporto giuridico intercorrente tra il MIT e il commissario liquidatore di CVN e di COMAR;
- c) tale rapporto era sorto da una fattispecie complessa caratterizzata da un intreccio tra dimensione pubblicistica e prospettiva privatistica;
  - c1) in ragione dell'interesse pubblico sotteso all'incarico oggetto del conferimento, una prima previsione di legge, l'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, aveva disciplinato profili concernenti la fonte e il contenuto di quel rapporto;
  - c2) in attuazione di tale previsione legislativa, il d.m. n. 518 del 2020 ha nominato il Commissario liquidatore. Derogando, invece, a quanto previsto dal citato art. 95, comma 18, ha demandato a un successivo decreto del MIT il compito di determinare il suo compenso;
- d) con l'accettazione dell'incarico da parte del Commissario liquidatore si è compiuta la fattispecie complessa, da cui derivano rapporti obbligatori, il cui contenuto si modella sugli effetti del contratto di prestazione d'opera professionale e del mandato;
- e) in tale contesto la Corte ha ritenuto di dover verificare, nel momento in cui è sorto il rapporto, il tipo di affidamento maturato in capo al Commissario liquidatore circa i criteri di determinabilità del compenso previsti dal richiamato art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito;
- f) sulla base di tali presupposti, è stato esaminato il censurato art. 4, comma 4-bis, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, che ha ripreso solo in parte i criteri di cui agli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 177 del 2015. In particolare, le disposizioni richiamate nella norma censurata – e sulla cui base il compenso è stato quantificato in euro 808.039,93 – sono i commi 1, 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9 dell'art. 3 del citato d.P.R.;
  - f1) nel comma 1 dell'art. 3 si rinviene la previsione più agevolmente riconducibile alla nozione di "tabella". La norma opera, invero, una distinzione per tipologie di beni (quelli costituiti in azienda, beni immobili, frutti e altre categorie di beni), rispetto ai quali vengono indicate percentuali minime e massime rapportate al loro valore;
  - f2) la stima di tale valore deve essere effettuata, ai sensi del comma 2, nel momento in cui avviene la liquidazione, ed è una stima che varia, nel caso dei beni aziendali, a seconda che la gestione sia stata diretta (lettera a) o indiretta (lettera b);
  - f3) anche il comma 6, primo periodo, offre indicazioni sulle modalità di calcolo dei valori contenuti nella tabella di cui al comma 1, in quanto prevede che, nel caso di patrimoni che comprendono beni rientranti in almeno due delle categorie indicate alle lettere a), b), c) e d) del comma 1, si applichi il criterio della prevalenza della gestione più onerosa;

- g) in sostanza, la norma censurata, secondo la Corte, identifica nell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 177 del 2015, la tabella per la quantificazione del compenso e seleziona i commi 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9, del medesimo art. 3, in quanto contenenti criteri sicuramente funzionali all'incarico conferito al Commissario liquidatore e necessari all'applicazione della tabella;
- h) le norme del d.P.R. n. 177 del 2015, viceversa, non sono richiamate dall'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, per cui esso non supera il vaglio della non irragionevole lesione di un legittimo affidamento l'omesso riferimento all'art. 3, comma 4;
- h1) questo dispone che, «[n]el caso di cui al comma 1, lettera a), all'amministratore giudiziario è corrisposto un ulteriore compenso del 5 per cento sugli utili netti e dello 0,50 per cento sull'ammontare dei ricavi lordi conseguiti». Tale criterio è volto specificamente a compensare i risultati della diretta gestione aziendale;
  - h2) sia l'art. 95, comma 20, lettera a), del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sia il d.m. n. 518 del 2020 hanno attribuito al commissario di CNV e di COMAR la diretta gestione di tali società sino alla consegna del MOSE. Il commissario era, infatti, tenuto a «gestire il Consorzio Venezia Nuova e la Costruzioni Mose Arsenale-Comar S.c.ar.l., al fine di ultimare le attività di competenza relative al MOSE ed alla tutela e salvaguardia della Laguna di Venezia, in esecuzione degli atti convenzionali, nonché di procedere alla consegna dell'opera in favore dell'Autorità»;
  - h3) il tipo di incarico attribuito al Commissario liquidatore giustifica, dunque, l'affidamento che questi ha legittimamente riposto nel criterio di quantificazione del compenso idoneo a valorizzare la sua diretta attività gestoria;
  - h4) di conseguenza, se è vero che le richiamate società generano ricavi, nonché, eventualmente, utili, che in buona parte derivano da quanto erogato dal soggetto pubblico sulla base della convenzione, non può escludersi che l'attività gestoria svolta direttamente dal Commissario liquidatore abbia essa stessa prodotto ricavi e utili, relativamente ai quali questi può far valere un legittimo affidamento nell'applicazione del criterio di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 177 del 2015;
- i) è stata ritenuta, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, nella parte in cui non prevede l'applicazione del criterio di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 177 del 2015 per il calcolo del compenso del Commissario nominato ai sensi dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito;
- j) di contro, è stato ritenuto che non determina una irragionevole lesione dell'affidamento ingenerato nel commissario l'omesso rimando da parte della norma censurata all'art. 3, commi 3 e 6, secondo periodo, nonché all'art. 4 del d.P.R. n. 177 del 2015;
- j1) il criterio previsto da tale disposizione, in primo luogo, si rivolge alla discrezionalità del giudice, cui compete la liquidazione del compenso dell'amministratore giudiziario, mentre nel caso del commissario

liquidatore la determinazione del compenso sarebbe spettata a un successivo decreto del MIT;

j2) in secondo luogo, va esclusa l'attitudine della richiamata norma a ingenerare un affidamento nell'applicazione di criteri meramente facoltativi e suscettibili di operare in opposte direzioni;

j3) da ultimo, un legittimo affidamento nell'applicazione del richiamato parametro non può radicarsi nella clausola della buona fede oggettiva, poiché proprio la bilateralità della clausola e la sua attitudine a chiamare in causa tutti gli interessi implicati nel rapporto inducono a dare rilievo anche all'interesse pubblico a esso sotteso. Di conseguenza, il Commissario non può far valere il suo affidamento nell'applicazione di un criterio incrementale meramente facoltativo che – in un contesto come quello che ha visto lo stesso commissario presentare due piani di ristrutturazione del debito, relativi sia a CVN sia a COMAR – potrebbe esporre a un rischio l'interesse pubblico al completamento del MOSE e alla copertura dei costi per il suo funzionamento, sino alla consegna;

k) analoghe considerazioni sono state svolte con riferimento all'omesso richiamo, nell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, all'art. 3, comma 6, secondo periodo, del d.P.R. n. 177 del 2015;

l) infine, secondo la corte, non lede l'art. 3 Cost. neppure l'omesso richiamo, nella norma censurata, all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 177 del 2015, secondo cui «[q]uando l'amministratore giudiziario assiste il giudice per la verifica dei crediti è inoltre corrisposto, sull'ammontare del passivo accertato, un compenso supplementare dallo 0,19% allo 0,94% sui primi 81.131,38 euro e dallo 0,06% allo 0,46% sulle somme eccedenti tale cifra». Tale disposizione riguarda una attività propria dell'amministratore giudiziario, sicché l'applicazione di un criterio non direttamente riferibile alla diversa attività svolta dal commissario liquidatore non poteva ingenerare in quest'ultimo alcun legittimo affidamento;

IV. – Per completezza, sul tema dell'affidamento riposto nel legislatore quale criterio guida nella esegesi delle norme si veda:

m) Corte costituzionale, 11 dicembre 2023, n. 216 (oggetto della News UM n. 2 del 9 gennaio 2024) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", nella parte in cui ha disposto l'abrogazione dell'art. 2261 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che prevede incentivi economici atti a dissuadere i piloti di aereo militari dall'assunzione nel settore privato. Secondo il giudice delle leggi, l'abrogazione della disposizione contenuta nell'art. 2261 c.m., avvenuta dopo quattordici anni dalla sua originaria entrata in vigore, concreta una violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei piloti militari e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale; analoga pronuncia era stata resa da Corte cost. 5 luglio 2022, n. 169 (in *Foro it.*, 2022, I, 2545 nonché

oggetto della News US n. 81 del 3 agosto 2022) in relazione all'art. 2262 c.m. concernente i controllori di volo militari;

- n) Corte costituzionale, 25 luglio 2022, n. 188 (oggetto della News US n. 83 del 2022 nonché in *Foro it.*, 2021, V, 10), che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione 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. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che la discrezionalità del legislatore veneto avrebbe dovuto essere esercitata offrendo maggiore tutela alla posizione del titolare dell'incarico: la norma regionale censurata, praticando una riduzione sproporzionata, trasmoda in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, che ne determina l'illegittimità costituzionale;
- o) Corte costituzionale, 21 novembre 2019, n. 241 (oggetto della News US n. 129 del 9 dicembre 2019) che ha dichiarato in parte infondate ed in parte inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alla disposizione (art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014) con cui è stato previsto, per i docenti provenienti dalla Scuola superiore di economia e finanze (S.S.E.F., ossia *ex* Scuola Vanoni) e poi confluiti nella Scuola nazionale di amministrazione (S.N.A.), il diverso (ed inferiore) trattamento economico dei docenti universitari nonché l'incompatibilità tra attività di docenza ed attività libero-professionale;
- p) sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento quale "principio connaturato allo Stato di diritto", che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., cfr. Corte costituzionale, 21 novembre 2019, n. 241; 12 aprile 2017, n. 73; 12 luglio 2017, n. 170 (in *Giur. costit.* 2017, 1555, con nota di PINELLI; 27 giugno 2013, n. 160 in *Giur. it.* 2014, 25, con nota di DEL PRATO);
- q) Corte costituzionale, 26 aprile 2018 n. 89 (oggetto della News US del 4 maggio 2018 nonché in *Foro it.*, 2018, I, 2302) che, nel dichiarare in parte inammissibili e in parte infondate le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Sicilia, ha attribuito natura non tributaria ai contributi legati all'attività estrattiva da cava e conferma i limiti entro i quali il sistema costituzionale tuteli l'affidamento del privato da interventi del legislatore che modifichino retroattivamente rapporti di durata;
- r) in dottrina, sul principio della tutela del legittimo affidamento quale fulcro del sistema comunitario, v. G. PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, 2012, 163 ss.;
- s) con particolare riferimento al tema della certezza del diritto nel quadro dei principi costituzionali e di quelli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, dalla C.e.d.u., si rinvia a quanto già osservato nella News UM n. 55 del 28 aprile 2023 relativa a Cons. Stato, sez. II, 21 marzo 2023, n. 2881.