

Il T.a.r. per la Liguria ha sottoposto alla Corte costituzionale le q.l.c. di alcune norme del d.l. "Genova", qualificate come "leggi-provvedimento" - nella parte in cui limitano i diritti del concessionario autostradale alterando il complesso delle reciproche prestazioni disciplinate dalla apposita convenzione - per violazione degli artt. 3, 23, 41, 97, 102, 103, 24 e 111 Cost.

**T.a.r. per la Liguria, ordinanza 6 dicembre 2019, n. 932 – Pres. Peruggia, Est. Nasini**

**Legge, decreto e regolamento – Legge provvedimento – Concessione autostradale – Diritti e obblighi delle parti – Questioni non manifestamente infondate di costituzionalità**

*Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8 bis nonché dell'art. 1 bis e dell'art. 4 bis, del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, in relazione agli artt. 3, 97, 23, 41, 102, 103, 24 e 111 della Costituzione. (1)*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Liguria (analoghe questioni sono state sollevate con le ordinanze nn. 928, 929, 930, 931, depositate in pari data) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8 bis nonché dell'art. 1 bis e dell'art. 4 bis, del d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (d.l. "Genova"), convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui limitano i diritti del concessionario e alterano il complesso di diritti e obblighi previsti dalla relativa convenzione, per violazione degli artt. 3, 97, 23, 41, 102, 103, 24 e 111 Cost.

II. – La società Autostrade per l'Italia s.p.a. ha impugnato, tra gli altri, il d.P.C.M. del 4 ottobre 2018 di nomina del commissario straordinario e i decreti con cui era stata bandita e aggiudicata la procedura per l'affidamento dei servizi di ingegneria a supporto della struttura commissariale e la procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del c.d. "Viadotto Polcevera". Con il ricorso relativo all'ordinanza in rassegna la società ha impugnato, in particolare, gli atti e i provvedimenti adottati dal commissario straordinario con i quali era stato richiesto alla ricorrente di versare, sulla contabilità speciale intestata al medesimo commissario straordinario, tutte le somme da corrispondere ai soggetti individuati dal citato d.l. n. 109 del 2018.

III. – Con l'ordinanza in rassegna il collegio, dopo aver statuito sulle difese e le eccezioni sollevate dalle parti, ha osservato quanto segue:

- a) l'ordinanza intende esaminare i profili di illegittimità costituzionale dello strumento legislativo adottato nella parte in cui incide sulla sfera giuridica della ricorrente;

- b) la ricorrente è concessionaria dell'Autostrada A10 – Genova/Savona, nel cui tracciato si colloca il “Viadotto Polcevera” e la concessione autostradale è disciplinata dalla convenzione unica sottoscritta in data 12 ottobre 2007, ai sensi dell'art. 2, commi 82 ss., del d.l. 3 ottobre 2006, n. 286, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, ed approvata con l'art. 8-*duodecies*, comma 2, della legge 6 giugno 2008, n. 101;
- c) la convenzione unica prevede, tra l'altro, che:
- c1) all'art. 3, la concessionaria è tenuta: a provvedere al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse, alla progettazione, alla stipula del contratto di appalto con l'appaltatore prescelto, all'esecuzione nonché agli oneri di collaudo ed alle altre attività accessorie degli interventi di adeguamento della rete, tra i quali la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni viarie e di raccordi che siano richieste da esigenze relative alla sicurezza del traffico e al mantenimento dei livelli di servizio; a presentare al concedente, per la relativa approvazione, progetti di manutenzione straordinaria, nonché per la realizzazione di lavori qualificati convenzionalmente come manutenzione ordinaria; ad affidare i lavori, servizi e forniture nel rispetto della normativa vigente al momento dell'affidamento. Da tale articolo emerge che l'obbligo di riparazione è a cura e spese della concessionaria;
  - c2) all'art. 8, nel caso in cui il concedente accerti che si sia verificato un grave inadempimento degli obblighi di cui all'art. 9 della convenzione, il concedente provvede a comunicare gli elementi dell'accertamento fissando un congruo termine entro il quale il concessionario dovrà provvedere sugli accertamenti, adempiendo ovvero fornendo le proprie giustificazioni. Trascorso tale termine senza che il concessionario abbia provveduto o presentato le proprie giustificazioni o queste non siano accettate dal concedente, quest'ultimo avvia il procedimento dell'art. 9. La disposizione prevede quindi: il previo accertamento da parte del concedente del grave inadempimento; che, in seguito a tale accertamento, lo stesso concedente deve provvedere a stimolare l'adempimento della concessionaria comunicando gli esiti dell'accertamento e fissando un congruo termine per l'adempimento o per la comunicazione di giustificazioni; che l'avvio del procedimento di decadenza è ulteriormente subordinato al fatto che nel termine fissato dal concedente il concessionario non abbia adempiuto o non abbia presentato giustificazioni o queste non siano state accettate;

- c3) all'art. 9, la decadenza dalla concessione viene dichiarata nel caso in cui, esperito quanto previsto all'art. 8, perduri la grave inadempienza da parte del concessionario agli obblighi indicati nella medesima clausola. La disposizione determina anche le ipotesi in cui l'inadempienza può essere qualificata come grave e le modalità procedurali mediante le quali è dichiarata la decadenza;
- c4) all'art. 9 *bis*, il concessionario avrà diritto, nel rispetto del principio dell'affidamento, ad un indennizzo/risarcimento a carico del concedente in ogni caso di recesso, revoca, risoluzione, anche per inadempimento del concedente e/o comunque cessazione anticipata del rapporto di convenzione pur indotto da atti o fatti estranei alla volontà del concedente, anche di natura straordinaria e imprevedibile, ivi inclusi mutamenti sostanziali del quadro legislativo o regolatorio. La clausola prevede ancora che resta in ogni caso convenuto che l'efficacia del recesso, revoca, risoluzione e comunque cessazione anticipata della convenzione è sottoposta alla condizione del pagamento da parte del concedente di tutte le somme previste nel medesimo articolo;
- d) pertanto, la convenzione, approvata legislativamente, attribuisce al debitore gravemente inadempiente una tutela molto accentuata e derogatoria rispetto alle comuni previsioni codicistiche, sia sotto il profilo procedurale (reiterazione di diffide e termini in caso di decadenza) sia sotto il profilo sostanziale (con riguardo all'indennizzo dovuto in caso di recesso, revoca e risoluzione). La convenzione fa emergere la sussistenza *"di un diritto, in capo al debitore inadempiente, al proprio corretto adempimento (una sorta di termine di grazia)"*;
- e) sul rapporto convenzionale è intervenuto il legislatore con il citato d.l. n. 109 del 2018, adottando, tra le altre, le seguenti norme:
- e1) art. 1, comma 3, ai sensi del quale: *"per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, il Commissario straordinario può avvalersi, anche in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti territoriali interessati, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS s.p.a., delle Autorità di distretto, nonché, mediante convenzione, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico"*;
- e2) art. 1, comma 5, ai sensi del quale: *"per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la*

*progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea ... Per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di cui al primo periodo, il Commissario straordinario, adottato il relativo decreto, provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della Regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento. Anche nelle more dell'adozione del decreto di cui al terzo periodo, il Commissario straordinario dispone l'immediata immissione nel possesso delle aree, da lui stesso individuate e perimetrare, necessarie per l'esecuzione dei lavori, autorizzando ove necessario anche l'accesso per accertamenti preventivi a favore delle imprese chiamate a svolgere le attività di cui al presente comma, con salvezza dei diritti dei terzi da far valere in separata sede e comunque senza che ciò possa ritardare l'immediato rilascio di dette aree da parte dei terzi”;*

- e3) art. 1, comma 6, ai sensi del quale: *“il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento, tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento, a far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario, entro trenta giorni dalla richiesta del Commissario straordinario, versa sulla contabilità speciale di cui al comma 8 le somme necessarie al predetto ripristino ed alle altre attività connesse di cui al comma 5, nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo salvo congruagli, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità. Nella determinazione di detto importo, il Commissario straordinario comprende tutti gli oneri che risultano necessari al predetto ripristino, ivi inclusi quelli di cui all'articolo 1-bis. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario può individuare, omessa ogni formalità non essenziale alla valutazione delle manifestazioni di disponibilità comunque pervenute, un soggetto pubblico o privato che anticipi le somme necessarie alla integrale realizzazione delle opere, a fronte della cessione pro solvendo della pertinente quota dei crediti dello Stato nei confronti del concessionario alla data dell'evento, potendo remunerare tale anticipazione ad un tasso annuo non superiore al tasso di rendimento dei buoni del tesoro decennali maggiorato di 1,5 punti percentuali...”;*

- e4) art. 1, comma 7, ai sensi del quale: *“il Commissario straordinario affida, ai sensi dell’articolo 32 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell’evento e da società o da soggetti da quest’ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati, anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all’evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio...”*;
- e5) art. 1, comma 8, ai sensi del quale: *“per la realizzazione degli interventi urgenti di cui al presente articolo, è autorizzata l’apertura di apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, sulla quale confluiscono le risorse pubbliche all’uopo destinate nonché quelle tempestivamente messe a disposizione dal soggetto concessionario al momento dell’evento”*;
- e6) art. 1, comma 8 bis, ai sensi del quale: *“il Commissario straordinario, nell’esercizio delle funzioni attribuite dal presente decreto, può avvalersi e può stipulare convenzioni con le strutture operative e i soggetti concorrenti di cui all’articolo 4, comma 2, del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1”*;
- e7) art. 1 bis, ai sensi del quale: *“1. al fine di accelerare le operazioni di ricostruzione dell’infrastruttura crollata a seguito dell’evento, che costituisce opera di pubblica utilità, il Commissario straordinario, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, può stipulare con i proprietari e con gli usufruttuari delle unità immobiliari oggetto delle ordinanze di sgombero del sindaco della città di Genova, con gli effetti di cui all’articolo 45, comma 3, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, l’atto di cessione del bene o del diritto reale. Scaduto tale termine, provvede alle conseguenti espropriazioni. A tal fine emana il decreto di esproprio sulla base delle risultanze della documentazione catastale e procede all’immediata redazione del verbale di immissione in possesso ai sensi dell’articolo 24 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 ... 2. Ai pieni proprietari che hanno stipulato gli atti di cessione sono corrisposte, nel termine di trenta giorni dalla trascrizione degli stessi, l’indennità quantificata in complessivi euro 2.025,50 per metro quadrato, che tiene conto del valore venale dell’immobile, delle spese per l’acquisto degli arredi e di ogni altra spesa accessoria per la ricollocazione abitativa, nonché, per ciascuna unità immobiliare, l’indennità di cui alla legge della regione Liguria 3 dicembre 2007, n. 39, che disciplina i Programmi*

regionali di intervento strategico (PRIS), pari a euro 45.000, e l'indennità per l'improvviso sgombero, pari a euro 36.000. 3. Agli usufruttuari è corrisposta, nel termine di cui al comma 2, la quota delle indennità di cui al medesimo comma 2 calcolata utilizzando i coefficienti di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 20 dicembre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 28 dicembre 2017, con corrispondente diminuzione della quota liquidata al nudo proprietario. 4. Le indennità sono diminuite del 10 per cento in favore dei soggetti espropriati che non hanno stipulato gli atti di cessione volontaria e sono corrisposte entro trenta giorni dalla redazione del verbale di immissione. 5. Il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento provvede a corrispondere ai proprietari e agli usufruttuari le indennità di cui ai commi 2, 3 e 4 nei termini ivi previsti. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario provvede in via sostitutiva e in danno del concessionario medesimo. 6. All'esito delle operazioni di ricostruzione, l'eventuale retrocessione totale o parziale dei fondi espropriati è pronunciata a titolo gratuito a favore del comune di Genova e su richiesta dello stesso”;

- e8) art. 4 bis, commi 2, 3, 4, 5 e 6, ai sensi dei quali: “2. Ai proprietari che hanno stipulato gli atti di cessione è corrisposta, nel termine di trenta giorni dalla trascrizione degli stessi, l'indennità quantificata in complessivi euro 1.300 per metro quadrato per le aree coperte e in euro 325 per le aree scoperte, che tiene conto del valore venale dell'immobile. 3. Le indennità sono diminuite del 10 per cento in favore dei soggetti espropriati che non hanno stipulato gli atti di cessione volontaria e sono corrisposte entro trenta giorni dalla redazione del verbale di immissione. 4. Il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento provvede a corrispondere ai proprietari e agli usufruttuari le indennità di cui ai commi 2, 3 e 6 nei termini ivi previsti. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario provvede in via sostitutiva e in danno del concessionario medesimo. 5. All'esito delle operazioni di ricostruzione, l'eventuale retrocessione totale o parziale dei fondi espropriati è pronunciata a titolo gratuito a favore del comune di Genova e su richiesta dello stesso. 6. Per assicurare la ripresa delle attività economiche in condizioni di sicurezza per i lavoratori, alle imprese di cui al comma 1 è corrisposta un'indennità per ristorare la perdita delle attrezzature, dei macchinari e dei materiali aziendali ovvero la spesa per il loro recupero e trasferimento all'interno dell'area metropolitana di Genova o, per motivate ragioni tecniche, organizzative o produttive, nelle province limitrofe. Il concessionario, ovvero il Commissario straordinario in via sostitutiva, provvede al pagamento dell'indennità entro trenta giorni dal deposito di una perizia giurata che attesti l'entità e la congruità della spesa, anche tenuto conto dei valori residui di ammortamento”;

- f) da tali disposizioni emerge che il legislatore:
- f1) ha inteso incidere sul rapporto concessorio di cui alla convenzione unica: escludendo qualsiasi intervento della ricorrente nell'attività di rimessa in pristino dell'infrastruttura stradale complessivamente intesa; imponendo alla stessa ricorrente di farsi carico integralmente, per equivalente, di tutti i costi necessari per lo svolgimento delle attività predette, sulla consistenza e necessità delle quali la stessa non risulta essere stata legittimata a interloquire;
  - f2) ha inciso, mediante l'esercizio di un potere autoritativo, sulle prerogative e sulle forme di tutela che la convenzione attribuisce alla ricorrente e ha imposto prestazioni patrimoniali a carico della concessionaria non dovute in forza della convenzione, la quale, per contro, pur a fronte dell'inadempimento, prevede il possibile riconoscimento di un indennizzo in caso di recesso, revoca o risoluzione;
- g) in termini di rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione della controversia:
- g1) il provvedimento di nomina del commissario straordinario è una conseguenza applicativa delle predette previsioni di legge, che ne hanno conformato gli specifici poteri, attribuendo allo stesso la legittimazione ad adottare tutti gli atti e i provvedimenti necessari per procedere alle attività, anche strumentali o connesse, di demolizione e ricostruzione del "Viadotto Polcevera" e, quindi, alla determinazione e richiesta di pagamento in danno della ricorrente delle somme previste dal decreto legge;
  - g2) gli altri decreti e atti commissariali impugnati sono sempre espressione del potere attribuito al commissario e integrano la specifica lesione concernente la richiesta di pagamento di somme. Il carattere lesivo della richiesta economica emerge se si considera che, se la ricorrente non fosse stata esclusa dal diritto e dall'obbligo di eseguire le prestazioni indicate in convenzione ovvero avesse potuto far valere le tutele indicate nella convenzione medesima, la richiesta economica o non avrebbe potuto essere avanzata o sarebbe stata sottoposta a garanzie procedurali o processuali differenti rispetto alla soluzione scelta dal legislatore;
  - g3) le clausole di salvezza, relative alla possibilità di un conguaglio e all'accertamento della responsabilità, non sembrano incidere sul giudizio di ammissibilità della q.l.c., in quanto: non sembra che il legislatore abbia preso in considerazione l'ipotesi della restituzione delle somme poste a carico della ricorrente; anche a voler considerare che sia garantito il diritto alla eventuale restituzione delle somme corrisposte, l'imposizione di un obbligo

di corrispondere una ingente somma di denaro è sufficiente per ritenere esistente l'interesse alla proposizione della q.l.c.;

- h) in ordine alla non manifesta infondatezza delle q.l.c., occorre premettere che le disposizioni censurate hanno natura di legge provvedimento in quanto, nel fare specifico riferimento alla posizione della ricorrente, incidono sul rapporto convenzionale di gestione del tratto autostradale, impedendo in via autoritativa di adempiere all'obbligo e al diritto di ripristino della funzionalità viaria e imponendo il pagamento di ingenti somme senza potersi avvalere delle garanzie anche procedurali previste dalla convenzione. Sul punto:
- h1) posto che non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto;
  - h2) tali leggi sono però ammissibili entro limiti non solo specifici, quale è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, quale è il rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà della scelta del legislatore, il cui controllo deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo;
  - h3) nel caso di specie, il legislatore ha indicato, quale motivazione per escludere la ricorrente dalle attività relative alla demolizione e ricostruzione del "Viadotto Polcevera", l'esigenza di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e il fatto che comunque non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio. Nell'imporre le prestazioni patrimoniali, la legge ha giustificato tale imposizione in quanto la ricorrente sarebbe responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero responsabile dell'evento;
- i) in relazione al principio di ragionevolezza e non arbitrarietà *ex artt. 3 e 97 Cost.* – con particolare riferimento alle norme che determinano l'estinzione del diritto della ricorrente di porre in essere qualunque attività relativa alla demolizione e ricostruzione del viadotto e l'esclusione della ricorrente dalla possibilità di partecipare alle gare per gli affidamenti delle opere e dei servizi necessari per l'esecuzione delle medesime attività, con imposizione di prestazioni patrimoniali:
- i1) trattandosi di legge provvedimento, il legislatore avrebbe dovuto: precisare compiutamente gli elementi di opportunità o tecnici idonei a giustificare che per nessuna delle attività necessarie con riferimento al viadotto fosse

possibile mantenere o attribuire alla ricorrente una specifica competenza a intervenire; far precedere l'adozione del provvedimento normativo da una adeguata istruttoria in ordine alla posizione della ricorrente; dare conto nel testo del provvedimento di una motivazione adeguata in ordine alle ragioni che possano aver giustificato la compressione delle prerogative e delle tutele previste dalla convenzione e che lo abbiano determinato a ritenere che l'interesse pubblico sarebbe stato meglio tutelato attraverso l'attività svolta dal commissario anziché, anche solo parzialmente, dalla concessionaria del tratto autostradale;

- i2) il legislatore non sembra aver svolto in modo adeguato tale onere motivazionale;
- i3) l'esclusione della ricorrente dalla procedura di ricostruzione e demolizione del viadotto è motivata dalla eventuale responsabilità della ricorrente nel crollo dello stesso viadotto e dal fine di evitare di attribuire un ulteriore indebito vantaggio competitivo alla ricorrente;
- i4) il legislatore, pur utilizzando un'espressione che richiama un'esigenza cautelare, finisce per adottare una sanzione o comunque un provvedimento lesivo della situazione giuridica della ricorrente, per la legittimità del quale avrebbe dovuto svolgere un'istruttoria o, comunque, un accertamento dal quale fosse possibile far emergere quantomeno degli indizi di possibile responsabilità della concessionaria, dei quali avrebbe dovuto dare conto nel testo di legge, attesa la natura sostanzialmente amministrativa del provvedimento. Tale insufficienza istruttoria sembra acuita dal fatto che non sono state esplicitate le ragioni che avrebbero giustificato l'integrale deroga della disciplina della convenzione senza prevedere una forma di tutela procedimentale e dal fatto che non risultano elementi dai quali desumere che il legislatore abbia svolto un bilanciamento tra la soluzione scelta e l'astratta possibilità che la concessionaria possa essere integralmente non responsabile per l'evento occorso;
- i5) si dubita quindi della ragionevolezza e legittimità costituzionale del criterio adottato dalla norma laddove il suo utilizzo comporti la totale pretermissione delle prerogative di un soggetto, la cui responsabilità non risulta accertata, e finisca per obliterare, sia pure temporaneamente, l'accertamento, anche solo indiziario, delle ulteriori possibili responsabilità concorrenti o escludenti, impedendo così l'operatività del bilanciamento tra violazione e conseguenze;
- i6) sotto un altro profilo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha variamente precisato che il giudizio di ragionevolezza consiste in un

apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere. La libertà di scelta del legislatore trova il suo limite nel divieto di trattamenti giuridici differenziati di cui non sia dato comprendere la motivazione logica e razionale, alla luce dei principi costituzionali;

- i7) nel caso di specie, si dubita della legittimità costituzionale della soluzione legislativa, così singolare e incisiva sulla sfera giuridica di un soggetto determinato, fondata su argomenti solo genericamente individuati, non congruamente espliciti (indebito vantaggio competitivo) e meramente potenziali (responsabilità della concessionaria nel sinistro);
- i8) con le norme in contestazione il legislatore ha imposto una prestazione di non fare, la non esecuzione di opere, senza che sia possibile evincere con sufficiente chiarezza dalle disposizioni contestate la ragione per la quale l'interesse pubblico perseguito dal legislatore risulterebbe meglio tutelato sottraendo la competenza del rispristino alla ricorrente;
- i9) anche la previsione in base alla quale il legislatore ha imposto alla ricorrente, senza previo procedimento o processo, anche solo cautelare, l'obbligo di versamento dell'importo provvisoriamente determinato dal commissario, salvo conguagli, qualificando la stessa tenuta a tale pagamento in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento, appare contrastare con i citati principi costituzionali, essendo conseguenziale alla esclusione della ricorrente dall'adempimento diretto. Inoltre, la disposizione appare arbitraria e irragionevole in quanto non considera residuali ipotesi non valutate da legislatore, quali i possibili obblighi e responsabilità del Ministero o di soggetti terzi;
- i10) le norme in esame potrebbero essere lette nel senso che la ricorrente sia tenuta, in via meramente provvisoria, a fornire al commissario la provvista per l'esecuzione delle opere e delle attività necessarie, fatto salvo il diritto della stessa ad ottenere quanto versato in caso di accertamento giudiziale dell'assenza di titolo e responsabilità. La soluzione adottata si fonda su due ragioni giustificative della imposizione patrimoniale seppure provvisoria. La prima (responsabilità del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa) appare contraddittoria con il complesso delle ulteriori norme del decreto legge, in quanto, da un lato, il legislatore deroga al regime della convenzione sia sostanzialmente che proceduralmente, dall'altro, fa riferimento alla convenzione per individuare gli obblighi della concessionaria. La seconda (responsabilità dell'evento) non sembra poter costituire ragione giustificativa del provvedimento in

esame, in quanto si tratta di una valutazione che risulta essere adottata senza garanzie procedurali, senza istruttoria adeguata, senza che sia stata data adeguata motivazione sul punto e obliterando le specifiche garanzie previste in via generale dalla convenzione;

j) in relazione agli artt. 23 e 97 Cost.:

j1) la legge provvedimento di per sé è sufficiente a far ritenere rispettato il principio di legalità;

j2) tuttavia, nel caso in cui il legislatore intenda procedere con disposizioni che, per la loro specificità oggettiva e soggettiva e per la loro capacità lesiva della sfera giuridica del soggetto destinatario degli effetti delle stesse, risultino essere equiparabili a delle vere e proprie sanzioni amministrative o comunque a provvedimenti impositivi di prestazioni di non fare o pagare, aventi rilievo economico, è necessario che tali disposizioni siano sorrette da un accertamento idoneo a giustificare i profili anche solo potenziali di responsabilità e da un interesse pubblico all'adozione della sanzione medesima chiaramente evincibile dalla norma;

j3) nel caso di specie non risulta che il legislatore abbia svolto un accertamento adeguato della responsabilità della concessionaria né è comprensibile, dal provvedimento adottato, l'interesse pubblico idoneo a giustificare, in assenza di tale accertamento, l'imposizione di obblighi di tal guisa;

k) in relazione al principio di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo ai sensi degli artt. 24, 102, 103, 111 Cost.:

k1) qualora si potesse affermare che il legislatore con le norme in contestazione abbia effettuato un accertamento anche solo sommario e cautelare della responsabilità, tale previsione contrasterebbe con i principi costituzionali richiamati;

k2) dal principio di separazione dei poteri legislativo e giudiziario, ricavabile dal combinato disposto degli artt. 102 e 103, primo comma, Cost., si ricava che *“salve previsioni specifiche che devono preesistere ai provvedimenti da adottare, l'attività giurisdizionale, in particolare nella declinazione concernente l'accertamento di responsabilità civili, penali o anche amministrative, e la irrogazione delle conseguenti misure rimediale, deve essere esercitata da magistrati e, nel caso di specie, come visto, dagli organi di giustizia amministrativa”*;

k3) esercitando un potere che non gli compete, il legislatore ha altresì violato le garanzie processuali sottese al diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost., e ai principi del giusto processo, di cui all'art. 111 Cost., specie se si considera la finalità sanzionatoria delle disposizioni contestate;

l) in relazione ai principi di proporzionalità e adeguatezza ex art. 3 Cost.:

- 11) secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, occorre verificare la proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire;
  - 12) dall'esame delle norme in contestazione, sembra emergere la sussistenza di una possibile irragionevole sproporzione tra l'assenza di un accertamento anche solo non definitivo o sommario della responsabilità della concessionaria, il riferimento a un non ben definito vantaggio competitivo per essa e la totale esclusione della stessa società dalla possibilità di eseguire qualsiasi progettazione, opera, servizio anche solo strumentale o propedeutico rispetto a quanto necessario a seguito del sinistro;
  - 13) l'esclusione assoluta della concessionaria e l'imposizione di consistenti obblighi patrimoniali, fondate sul solo sospetto di una possibile responsabilità della concessionaria, sembrano violare i citati principi, incidendo in modo eccessivamente esteso sulle prerogative della concessionaria del tratto autostradale;
  - 14) nella motivazione non appare svolto il bilanciamento in funzione del miglior perseguimento dell'interesse pubblico con il minimo sacrificio per gli interessi privati coinvolti;
- m) in relazione agli artt. 3, 23 e 97 Cost., con specifico riferimento agli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, del decreto legge in esame, nella parte in cui disciplinano i criteri e le poste economiche relative alle indennità e ai costi complessivi che possono essere posti a carico della concessionaria da parte del commissario straordinario:
- m1) da un lato non è dato comprendere in base a quali parametri economici siano state determinate le indennità per metro quadro;
  - m2) dall'altro i parametri relativi alle spese per gli acquisti degli arredi e di ogni altra spesa accessoria per la ricollocazione abitativa sono indeterminati e non pertinenti con lo specifico valore dell'immobile;
- n) in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., con specifico riferimento al combinato disposto degli artt. 1, comma 5, 1-bis e 4-bis, del decreto legge in esame, nella parte in cui sottraggono alla concessionaria l'espletamento delle attività espropriative, lasciando a carico della stessa i soli oneri economici:
- n1) trattandosi di norme provvedimento, non giustificano e motivano le ragioni per cui questo specifico potere non possa essere esercitato dalla concessionaria, considerato che il legislatore ha inteso porre a carico della stessa l'obbligo di sostenere i relativi costi, ancorché determinati da un terzo, senza dare conto di aver operato un bilanciamento degli interessi e una motivata valutazione comparata degli interessi in gioco, adottando una

- misura meno restrittiva ovvero facendo emergere le ragioni per cui una statuizione meno restrittiva non sarebbe adottabile;
- n2) il legislatore non ha inoltre compiutamente indicato i parametri, i criteri e, in generale, le ragioni in base alle quali ha fissato le indennità nella misura scelta;
- n3) inoltre, nello stabilire i criteri di individuazione degli immobili da espropriare, e facendo riferimento alle ordinanze di sgombero del sindaco, il legislatore non ha stabilito come criterio unico di individuazione quello della stretta pertinenza e necessità delle acquisizioni rispetto alla realizzazione dell'opera, ma consente di contemplare anche aree ulteriori eventualmente non strettamente connesse alla realizzazione delle opere;
- o) in relazione ai principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza tutelati dall'art. 41 Cost.:
- o1) l'esclusione della ricorrente dalle attività relative alla demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura e l'imposizione di prestazioni patrimoniali di ingente importo paiono configurare restrizioni della libertà di iniziativa economica che, in assenza di previ accertamenti in ordine alla responsabilità dell'evento, non sembrano giustificate dall'esigenza di tutelare eventuali interessi di rango costituzionale;
- o2) non si evince dalle disposizioni contestate la ragione per la quale *"l'interesse pubblico perseguito dal legislatore (alla più celere e completa ricostruzione dell'infrastruttura) sarebbe stato meglio tutelato sottraendo la competenza del ripristino alla concessionaria, anziché consentendo a quest'ultima di adempiere agli obblighi previsti in forza del rapporto concessorio"*.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- p) sullo scrutinio di ragionevolezza delle leggi si vedano, tra le altre:
- p1) Corte cost., 19 giugno 2019, n. 149 (in *Foro it.*, 2019, I, 2608, nonché oggetto della News US, n. 85 del 18 luglio 2019, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui non prevedono che il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza - rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e prima di tale data emigrate all'estero - consenta lo svolgimento di attività di lavoro;
- p2) Corte cost., 13 giugno 2019, n. 143 (in *Foro it.*, 2019, I, 2615, nonché oggetto della News US, n. 77 del 3 luglio 2019, alla quale si rinvia per ulteriori

approfondimenti e, con specifico riferimento al canone della ragionevolezza della leggi si vedano §§ k, l, m), con cui la Corte costituzionale ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3, comma 10 *bis*, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2, nella parte in cui, in tema di consorzi di garanzia fidi concessi alle imprese operanti nella regione, è prevista la restituzione di contributi pubblici regionali concessi ai medesimi consorzi, allorché questi ultimi abbiano deliberato la fusione con altri analoghi soggetti operanti tuttavia al di fuori del territorio valdostano. In particolare, la Corte, nel motivare la decisione, ha tra l'altro ritenuto che l'assimilazione tra le vicende societarie della liquidazione e della fusione sia contraria al canone della ragionevolezza dal momento che: la vicenda liquidatoria implica l'estinzione del soggetto consortile; la fusione non implica invece l'estinzione del soggetto incorporato il quale conserva la propria identità, sia pur con diverso assetto organizzativo. Ne deriva, in particolare, che dopo la fusione con altri consorzi extraregionali, potrà comunque essere garantita la continuità operativa nell'area regionale, ossia la possibilità di dare sostegno alle imprese operanti nel territorio valdostano;

- p3) T.a.r. per la Toscana, sez. II, ordinanza 23 aprile 2019, n. 600 (oggetto della News US, n. 55 dell'8 maggio 2019, cui si rinvia per i riferimenti di dottrina e giurisprudenza), secondo cui *“E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lett. a), l. reg. Toscana n. 35 del 2015 per contrasto con l'art.3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza in quanto prevede un medesimo trattamento per situazione diverse tra loro; in particolare non appare ragionevole che a fronte della diversità delle dimensioni delle cave la legislazione regionale toscana preveda un limite di tolleranza generale negli scavi, rispetto ai volumi autorizzati, espresso in termini quantitativi anziché in termini proporzionali alle dimensioni di ciascun sito estrattivo”*;
- p4) sul rapporto tra uguaglianza e ragionevolezza in giurisprudenza cfr. da ultimo Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20 (oggetto della News US, n. 28 in data 4 marzo 2019) secondo cui *“è costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti*

*discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dovendosi considerare adeguatamente, da parte del legislatore, il grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare, ed essendo altresì necessario, al fine di evitare che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di proporzionalità, operare una distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi in ordine al livello di potere decisionale o gestionale esercitato";*

- p5) Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1 (in *Foro it.*, 2014, I, 666, con nota di ROMBOLI; *Giurisdiz. amm.*, 2013, ant., 453, con nota di ANCORA; *Riv. guardia di finanza*, 2014, 569; *Riv. neldiritto*, 2014, 803, con nota di MARINI; *Giur. costit.*, 2014, 1, con nota di RESCIGNO, ANZON DEMMIG, D'ANDREA, MORRONE, LEHNER; *Guida al dir.*, 2014, fasc. 5, 90, con nota di SALERNO), secondo cui, tra l'altro, *"è incostituzionale l'art. 17, 2° e 4° comma, d.leg. 20 dicembre 1993 n. 533, nel testo risultante dalla l. 21 dicembre 2005 n. 270, nella parte in cui prevede che, qualora la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione non abbia conseguito almeno il cinquantacinque per cento dei seggi assegnati alla regione, l'ufficio elettorale assegna alla coalizione di liste o alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere tale consistenza"*;
- p6) Corte cost., 3 luglio 2007, n. 245 (in *Foro it.*, 2007, I, 2647, con nota di PIGNATELLI; *Guida al dir.*, 2007, fasc. 30, 49, con nota di DE NARDI; *Giurisdiz. amm.*, 2007, III, 621; *Giust. civ.*, 2007, I, 2072; *Giur. costit.*, 2007, 2451), secondo cui: *"sono incostituzionali gli art. 2, 45° comma, l. 25 luglio 2005 n. 150 e 3 d.leg. 16 gennaio 2006 n. 20, nella parte in cui non prevedono che alle procedure di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi di uffici giudiziari di primo e di secondo grado possano partecipare i magistrati che, per aver esercitato il diritto al prolungamento del servizio oltre la data di ordinario collocamento a riposo, previsto dalle norme vigenti, assicurino comunque la permanenza nell'incarico per almeno quattro anni"*; *"sono consequenzialmente incostituzionali, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, gli art. 2, 45° comma, l. 25 luglio 2005 n. 150 e 2 d.leg. 16 gennaio 2006 n. 20, nella parte in cui non prevedono che alle procedure di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi di uffici giudiziari di legittimità possano partecipare i magistrati che, per aver esercitato il diritto al prolungamento*

- del servizio oltre la data di ordinario collocamento a riposo, previsto dalle norme vigenti, assicurino comunque la permanenza nell'incarico per almeno due anni";*
- p7) sull'applicazione dei criteri del sindacato di ragionevolezza al campo economico-finanziario, specialmente alla luce della nuova formulazione dell'art. 81 Cost., cfr. V. POLI, *Il controllo della Corte costituzionale (al tempo della crisi) sulle leggi in materia economica*, in *Foro it.*, 2014, V, 19, con riferimenti anche a giurisprudenza straniera, ove si propone "un test di ragionevolezza incentrato sull'attendibilità tecnico-finanziaria delle leggi in materia economica" (nell'ambito del quale "la necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio non ha una prevalenza incondizionata sulle previsioni e gli interessi tutelati dalla Costituzione", tenendo presente che "le stesse politiche di equilibrio non possono essere perseguite ad ogni costo e contro la logica delle dinamiche più scientificamente consolidate della politica finanziaria fiscale ed economica in genere");
- p8) Corte cost., 28 marzo 1996, n. 89 (in *Cons. Stato*, 1996, II, 430; *Dir. pen. e proc.*, 1996, 835, con nota di SCCELLA; *Arch. nuova proc. pen.*, 1996, 373; *Cass. pen.*, 1996, 2094, con nota di GREVI; *Giust. pen.*, 1996, I, 206), secondo cui: "Il controllo di costituzionalità, dovendosi, per un verso, saldare al generale principio di conservazione dei valori giuridici e restando, comunque, circoscritto all'interno dei confini propri dello scrutinio di legittimità, non può travalicare, allorché sia invocato il principio di eguaglianza, in apprezzamenti della ragionevolezza che sconfinino nel merito delle opzioni legislative, specie nelle ipotesi in cui la questione dedotta investa sistemi normativi complessi, all'interno dei quali la ponderazione dei beni e degli interessi non si possa ritenere frutto di soluzioni univoche; pertanto, agli effetti di un ipotetico contrasto con il canone dell'eguaglianza, non rileva qualsiasi incoerenza, disarmonia o contraddittorietà che, sotto taluni profili o per alcune conseguenze, una data previsione possa lasciar trasparire, giacché, in tale prospettiva, al controllo di legittimità verrebbe a sovrapporsi una verifica di opportunità, spesso condotta alla stregua di un etereo parametro di equità e di giustizia, al cui fondo sia una composita selezione di valori non appartenente ai compiti della corte costituzionale"; "Il parametro dell'eguaglianza davanti alla legge non determina l'obbligo di rendere immutabilmente omologhi tra loro fatti o rapporti che, sul piano fenomenico, ammettono una gamma di variabili estesa quante sono le situazioni in concreto storicamente verificabili, ma individua il rapporto che deve funzionalmente correlare la positiva disciplina di quei fatti o rapporti al paradigma dell'armonico trattamento da riservare ai destinatari della disciplina, così da scongiurare l'intrusione di elementi arbitrariamente discriminatori; il che equivale a condurre la disamina della conformità di una norma al principio di

*eguaglianza secondo un modello dinamico, incentrandosi sul «perché» una determinata disciplina operi quella specifica distinzione all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento e conducendo, dunque, un giudizio di ragionevolezza, ossia un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa, obiettivata nel sistema che la deve assistere”;*

q) sul parametro della razionalità intrinseca e sulla sua differenza con la ragionevolezza, anche in relazione alla tecnica di redazione della norma sospetta di incostituzionalità, si vedano:

q1) News US, n. 85 del 18 luglio 2019 (a Corte cost., 19 giugno 2019, n. 149, cit.), spec. § e);

q2) Corte cost., 12 giugno 2007, n. 182 (in *Foro it.*, 2008, I, 1421, con nota di ROMBOLI), secondo cui *“è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 33 bis, 1° comma, c.p.p., sollevata in relazione agli art. 3 e 25 cost., nella parte in cui non prevede che la fattispecie di cui all’art. 316 ter c.p., sia sottratta all’attribuzione del tribunale in composizione collegiale, in quanto non è compito della corte costituzionale procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, in assenza di lesioni di principi o regole contenuti nella costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati”;*

q3) Corte cost., 2 novembre 1996, n. 370 (in *Foro it.*, 1997, I, 1695, con nota di TRAMONTANO, in *Dir. pen. e proc.*, 1996, 1473, con nota di PISA, in *Corriere giur.*, 1997, 405, con nota di LANZI, in *Nuovo dir.*, 1996, 1141, con nota di NUNZIATA, in *Giur. cost.*, 1996, 3351, con note di MICHELETTI e INSOLERA);

q4) in dottrina, per una dettagliata analisi circa le diverse tipologie di decisioni della Corte in materia di ragionevolezza, si vedano: BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1982, 42 ss.; PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza (aprile 1979-dicembre 1983)*, in *Giur. cost.*, 1984, I, 219 ss.; ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, XXXVI, 558 ss.; BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 ss.; SERGES, *Questione di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza ed individuazione del «tertium comparationis»*, in *Giur. it.*, 1989, IV, 3 ss.; CORASANITI, *Principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994;

r) con specifico riferimento alla differenza tra razionalità, ragionevolezza e bilanciamento di interessi si veda:

- r1) Corte cost., 21 dicembre 2018, n. 239 (in *Foro it.*, 2019, I, 1118, con nota di PERTICI, *La corte entra nel merito: la soglia di sbarramento della legge elettorale per il parlamento europeo è ragionevole*; *Giur. costit.*, 2018, 2718, con nota di LANCHESTER; nonché oggetto della News US, n. 6 del 5 gennaio 2019, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme che disciplinano l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (artt. 21, comma 1, nn. 1-bis e 2, e 22 della legge n. 18 del 1979, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 10 del 2009), nella parte in cui prevedono, per le liste elettorali, la soglia di sbarramento del 4 per cento dei voti validi espressi sul piano nazionale, ai fini del riparto proporzionale dei seggi disponibili. In particolare, il collegio ha ricondotto la questione alla verifica del bilanciamento, operato dal legislatore, tra il principio di rappresentatività ed il principio di eguaglianza del voto, evidenziando che: le soglie di sbarramento sono figlie di un'istanza di razionalizzazione della composizione delle assemblee elettive, nel quadro di un'evoluzione storica dei sistemi elettorali che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera "registrazione proporzionale della pluralità socio-politica" per porre in essere "meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale"; mediante le clausole di sbarramento esplicite, in particolare, il legislatore mira a sacrificare l'esigenza di rappresentare l'universalità dei cittadini elettori in nome di altri valori ritenuti parimenti meritevoli di tutela, come quello di assicurare la governabilità (nella dialettica Parlamento – Governo) e quello di evitare la frammentazione politico-partitica per "garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano"; le richiamate esigenze vengono bilanciate mediante un'operazione che costituisce una tipica manifestazione di discrezionalità del legislatore e sono, parimenti, considerate dalla Corte nell'ambito dei giudizi di costituzionalità riguardanti la previsione di soglie di sbarramento;
- r2) PERTICI, *La corte entra nel merito: la soglia di sbarramento della legge elettorale per il parlamento europeo è ragionevole*, cit., il quale osserva, tra l'altro, che la Corte ha utilizzato il controllo sull'uguaglianza del voto come controllo di ragionevolezza. L'irragionevolezza del meccanismo distorsivo derivante dall'introduzione della soglia di sbarramento inciderebbe sull'uguaglianza del voto, la quale esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi, ma non si estende al

risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore che dipende esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario ha scelto. La corte ritiene di dover verificare se le norme censurate determinino un'eccessiva e intollerabile compressione del principio di rappresentatività e uguaglianza del voto e, a questo fine, premette alcune considerazioni che sembrano volte a evidenziare il fatto che i meccanismi di sbarramento sono più diffusi di quanto possa apparire, perché, accanto alle soglie esplicite, ve ne sono altre implicite (che si riscontrano ad esempio nell'ipotesi in cui il numero di seggi da assegnare in un ambito territoriale sia esiguo e, quindi, per le elezioni europee, sia negli Stati che eleggono un basso numero di parlamentari, sia in quelli che assegnano i seggi nell'ambito di circoscrizioni di ridotte dimensioni). Le soglie esplicite rispondono a due esigenze secondo la corte: quella di assicurare la governabilità e quella di evitare la frammentazione politico-partitica. Secondo l'A. sarebbe più corretto ritenere che vi sia un'unica esigenza derivante dall'introduzione delle soglie ossia evitare la riduzione della frammentazione politico-partitica, mentre la stabilità del governo costituisce una conseguenza della riduzione della frammentazione. Rispetto a questo obiettivo, ritenuto legittimo e meritevole di tutela, la previsione della soglia di sbarramento risulta razionale, cioè dotata di coerenza logica, rispetto al principio che si intende perseguire, astrattamente idonea a favorirne (e non ad assicurarne) il raggiungimento. Ciò premesso, però, occorrerebbe valutare se il sacrificio della rappresentanza, richiesto per raggiungere il legittimo obiettivo, sia ragionevole e proporzionato, ossia se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (giudizio di razionalità sulla misura del sacrificio imposto);

s) con riferimento allo scrutinio di costituzionalità sulle leggi provvedimento, si vedano, tra le altre:

s1) Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 24 (in *Giur. Costit.*, 2018, 226, con nota di SCOCA, nonché oggetto della News US, in data 20 febbraio 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui: la fattispecie della legge-provvedimento ricorre quando con una previsione di contenuto particolare e concreto si incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa; *“va affermata l'infondatezza delle questioni di legittimità*

costituzionale dell'art. 50, 4° comma, l. 23 dicembre 2000 n. 388, censurato, per violazione degli art. 3, 97 e 117, 1° comma, cost., quest'ultimo in relazione agli art. 6 e 13 Cedu, nella parte in cui stabilisce l'abrogazione retroattiva dell'art. 4, 9° comma, l. 6 agosto 1984 n. 425, il quale prevede che, per il personale che ha conseguito la nomina a magistrato di corte d'appello o a magistrato di corte di cassazione a seguito di concorso per esami, l'anzianità viene determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo, dalla data di entrata in vigore del d.l. 11 luglio 1992 n. 333, conv., con modif., in l. 8 agosto 1992 n. 359, con conseguente perdita di ogni efficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la data suindicata”;

- s2) Cons. Stato, sez. III, 25 novembre 2014, n. 5831, secondo cui: “la legge provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo (piano regionale di rientro dal disavanzo del SSR), può essere sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, cioè dalla Corte costituzionale; la violazione dei principi che normalmente presidono all'attività amministrativa può essere invocata anche in caso di leggi-provvedimento, allorché emerga l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata”;
- s3) Corte cost., 7 novembre 2014, n. 250 (in *Foro it.*, 2015, I, 1144; *Giur. costit.*, 2014, 4430; *Riv. giur. edilizia*, 2014, I, 1169), che ha ritenuto infondata “la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 ter, 1° comma, d.l. 20 giugno 2012 n. 79, aggiunto dall'art. 1, 1° comma, legge di conversione 7 agosto 2012 n. 131, nella parte in cui prevede, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, che «Restano fermi gli effetti» della deliberazione del consiglio dei ministri 31 luglio 2009, e, segnatamente, del d.p.c.m. n. 40191 del 31 luglio 2009 (e successive proroghe), nonché dell'ordinanza del presidente del consiglio dei ministri n. 3801 del 15 agosto 2009, provvedimenti che hanno, rispettivamente, dichiarato la situazione emergenziale e attuato la gestione commissariale nell'ambito dei lavori per la realizzazione dell'opera viaria denominata strada Pedemontana veneta, in riferimento agli art. 3, 1° comma, 24 e 113, 1° e 2° comma, cost.”. In particolare, la Corte, contrariamente all'avviso del remittente, ritiene che attraverso l'atto impugnato il legislatore non abbia realizzato una legificazione, attraverso lo strumento del rinvio materiale, della normativa precedentemente contenuta in atti di natura amministrativa, con conseguente riduzione delle garanzie di difesa degli interessati;
- s4) Corte cost., 10 ottobre 2014, n. 231 (in *Foro it.*, 2015, I, 378; *Giur. it.*, 2015, 181, con nota di ESPOSITO; *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2014, 3, 85; *Giur. costit.*,

2014, 3776, con nota di FONTANA; *Riv. nel diritto*, 2015, 129, con nota di FRAJOLI GUALDI), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 l. reg. Molise 21 luglio 2010, n. 14, nella parte in cui prevede la revoca dell'incarico in essere di segretario generale del consiglio regionale con legge, anziché con un atto di ordinaria gestione del rapporto lavorativo. In tale occasione la corte ha precisato che l'impossibilità per il destinatario della disposizione censurata di ottenere tutela direttamente dal giudice comune non comporta, in quanto tale, la lesione del suo diritto alla tutela giurisdizionale, ma solo il trasferimento di tale tutela all'ambito proprio della giustizia costituzionale;

- s5) Corte cost., 20 novembre 2013, n. 275 (in *Foro it.*, 2014, I, 349; *Giur. costit.*, 2013, 4431), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 10, comma 5, lett. b), d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in l. 26 aprile 2012, n. 44, nella parte in cui stabiliva in via equitativa, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 d.p.r. 8 aprile 1998, n. 169, una riduzione non superiore al cinque per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie;
- s6) Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85 (in *Foro it.*, 2014, I, 441; *Giur. costit.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN e SERENO), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della l. 24 dicembre 2012 n. 207, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. n. 231 del 2012, nella parte in cui prevedono che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale con decreto del presidente del consiglio dei ministri e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a trentasei mesi, anche laddove sia stato disposto il sequestro preventivo degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili, ed indicano l'impianto siderurgico Ilva di Taranto come stabilimento di interesse strategico nazionale;
- s7) Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137 (in *Foro it.*, 2010, I, 2015; *Giornale dir. amm.*, 2010, 379, con nota di MACCHIA; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2009, 2818, con nota di GALLO; *Giur. costit.*, 2009, 1472, con nota di SPUNTARELLI; *Giur. it.*, 2010, 531, con nota di RESCIGNO), secondo cui: "sono incostituzionali l'art. 17 e la tab. B l.reg. Lazio 28 dicembre 2006 n. 28, nella parte in cui, disponendo il

*concorso finanziario della regione ad iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale, indicano nominativamente i destinatari dei contributi e fissano l'importo del contributo spettante a ciascun beneficiario";*

- t) nel senso della incostituzionalità del d.l. "Genova" con riferimento alla natura concorrente della potestà legislativa in materia di protezione civile e sulla conseguente necessità per lo Stato di coinvolgere le Regioni attraverso l'intesa, si veda Corte cost., 2 dicembre 2019, n. 246, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 37, comma 1, lett. a), numero 1-bis, e lett. b-ter, del citato d.l. n. 109 del 2018, nella parte in cui ha previsto rispettivamente che le ordinanze del commissario straordinario di cui all'art. 2, comma 2, del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 (recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi, e che le priorità degli interventi di cui all'art. 14, comma 4, dello stesso decreto-legge, sono stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari anziché previa intesa con gli stessi;
- u) sulle concessioni autostradali e, in particolare, sulla estinzione del rapporto concessorio per inadempimento del concessionario, v. da ultimo in dottrina: R. DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2017, 2065 ss. 2075 ss.; L. SALTARI – A. TONETTI, *Concessioni autostradali*, in *Trattato sui contratti pubblici*, a cura di M.A. SANDULLI e R. DE NICTOLIS, Milano, 2019, V, 164 ss., 189 ss.