

## **Corte costituzionale, sent. n. 168/2020: un percorso tra norme di emergenza, esigenze di celerità e quesiti aperti**

VINCENZO DESANTIS\*

---

**Nota a** Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 27 luglio 2020.

Disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org/decisioni/2020/0168s-20.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0168s-20.html).

---

**Sommario:** 1. Introduzione: breve ricognizione degli aspetti di interesse. – 2. Le questioni dichiarate inammissibili; qualche perplessità. – 3. I dubbi di legittimità costituzionale non completamente sopiti. – 4. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 23 luglio 2021

### **Suggerimento di citazione**

V. DESANTIS, *Corte costituzionale, sent. n. 168/2020: un percorso tra norme di emergenza, esigenze di celerità e quesiti aperti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottorando di ricerca in Studi giuridici, comparati ed europei nell'Università degli studi di Trento. Indirizzo mail: [vincenzo.desantis@unitn.it](mailto:vincenzo.desantis@unitn.it).

## 1. Introduzione: breve ricognizione degli aspetti di interesse

Con la sentenza n. 168/2020, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale promosse da cinque ordinanze<sup>1</sup> di rimessione emesse dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria.

Le questioni di costituzionalità sollevate dal giudice *a quo* erano relative ad alcuni articoli del d.l. 28 settembre 2018, n. 109<sup>2</sup>, adottato per accelerare la ricostruzione del, purtroppo noto, viadotto Polcevera. Le disposizioni censurate dalle varie ordinanze sono state gli artt. 1<sup>3</sup> (commi 3, 5, 6, 7<sup>4</sup>, 8, e 8-*bis*), 1-*bis*<sup>5</sup>, 1-*ter*<sup>6</sup> (comma 1) e 4-*bis*<sup>7</sup> del menzionato d.l. e della relativa legge di conversione che lo ha integrato.

Secondo la ricostruzione del remittente, le norme censurate avrebbero violato gli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost.<sup>8</sup>

Avendo riguardo alla disciplina censurata, il comma 1 dell'art. 1 ha affidato ad un commissario straordinario, poi individuato nel Sindaco di Genova, l'avvio dei

<sup>1</sup> Si tratta di cinque ordinanze del 6 dicembre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri da 51 a 55 del registro ordinanze 2020 e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 14, prima serie speciale, 2020.

<sup>2</sup> Il decreto è intitolato *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze* ed è stato convertito in legge dalla l. 16 novembre 2018, n. 130.

<sup>3</sup> Censurato, negli stessi commi, dalle ordinanze nn. 51, 52, 54, 55.

<sup>4</sup> L'art. 1, comma 7 è l'unico articolo oggetto di censura da parte dell'ordinanza n. 53 e lo è rispetto agli artt. 3, 41 e 111 Cost.

<sup>5</sup> L'art. 1-*bis* è censurato solo dall'ordinanza n. 55.

<sup>6</sup> L'art. 1-*ter* è censurato solo dalle ordinanze 51, 52 e 54.

<sup>7</sup> L'art. 4-*bis* è censurato solo dall'ordinanza n. 55.

<sup>8</sup> Si ritiene possa essere, qui, utile, fornire un breve specchietto riassuntivo delle ordinanze di rimessione, esplicitando le norme censurate da ciascuna di esse ed i parametri che si sono assunti violati. L'ordinanza n. 51 ha invocato come parametri violati gli artt. 3, 24, 41 e 111 Cost., censurando le di disposizioni di cui agli artt. 1 (commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-*bis*), 1-*ter* (comma 1); l'ordinanza n. 52 ha evidenziato la lesione degli artt. 3, 24, 41 e 111 Cost. da parte degli artt. 1 (commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-*bis*), 1-*ter* (comma 1); l'ordinanza n. 53 ha invocato, a sua volta, la lesione degli artt. 3, 41 e 111 Cost. (non contestando, cioè, la violazione dell'art. 24) ad opera dell'art. 1 (comma 7); l'ordinanza n. 54, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost. (sono, qui, presenti anche gli artt. 97, 102 e 103 Cost.) ha invocato l'incostituzionalità degli artt. 1 (commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-*bis*), art. 1-*ter* (comma 1); l'ordinanza n. 55, da ultimo, ha argomentato la lesione degli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost. da parte degli artt. 1 (commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-*bis*); 1-*bis*; 4-*bis* (rispetto alle altre ordinanze è stato, qui, aggiunto l'art. 4-*bis*).

lavori di demolizione e ricostruzione del ponte crollato, disponendo che l'esecuzione di tale adempimento possa avvenire anche derogando alla legge (ad eccezione di quella penale o di quella derivante dal diritto eurounitario<sup>9</sup>); il comma 7 ha stabilito che l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione avvenga mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara e che il commissario non possa affidare i lavori né alla società concessionaria né ad altri operatori economici da essa controllati o con essa collegati<sup>10</sup>; gli artt. 1-*bis* e 4-*bis* hanno previsto che il commissario possa espropriare le aree interessate dalla demolizione e dalla ricostruzione e che possa concludere accordi con i proprietari degli immobili ad uso abitativo e produttivo interessati dalla ricostruzione, ponendo a carico del concessionario l'obbligo di corrispondere a questi ultimi le relative indennità di esproprio, nella misura quantificabile in base alle norme censurate<sup>11</sup>; l'art. 1-*ter* ha previsto che il concessionario debba consegnare al commissario tutti i tronchi autostradali riguardati dai lavori; l'art. 1, comma 6, da ultimo, ha stabilito che il concessionario sia obbligato a fronteggiare le spese di ricostruzione e ripristino del sistema viario, nell'importo provvisoriamente determinato dal commissario straordinario, pur senza che sia intervenuto alcun accertamento di responsabilità in ordine al verificarsi del crollo.

---

<sup>9</sup> Cfr. art. 1, comma 5.

<sup>10</sup> Il testo integrale dell'articolo recita: «7. 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 propedeutiche e connesse, ad uno o più operatori economici che non abbiano alcun partecipazione, diretta o indiretta, in società concessionarie di strade a pedaggio, ovvero siano da queste ultime controllate o, comunque, ad esse collegate, anche al fine di evitare un indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali. L'aggiudicatario costituisce, ai fini della realizzazione delle predette attività, una struttura giuridica con patrimonio contabilità separati».

<sup>11</sup> L'art. 1-*bis* (Misure per la tutela del diritto all'abitazione) dispone: «Al fine di accelerare le operazioni di ricostruzione dell'infrastruttura 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 (...) l'atto di cessione del bene o del diritto reale. Scaduto tale termine, provvede alle conseguenti espropriazioni (...) // 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 (...)».

Con ogni evidenza, le disposizioni censurate danno contezza di un intervento normativo estremamente puntuale, relativo ad una situazione specifica<sup>12</sup> e capace di innovare l'ordinamento<sup>13</sup>. Il decreto dispone, infatti, una disciplina derogatoria ed auto-applicativa<sup>14</sup> in materia di affidamento di lavori pubblici e, secondo le difese svolte dal concessionario sia nel giudizio presupposto che nel giudizio incidentale, escluderebbe l'applicazione della presente convenzione<sup>15</sup>. Secondo le

---

<sup>12</sup> Si tratta, con ogni evidenza, di un intervento contenente norme-provvedimento in senso stretto. Cfr., al riguardo, la classificazione tra leggi-provvedimento in senso lato e in senso stretto. Propone una classificazione delle leggi-provvedimento G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, in Astrid online, disponibile all'indirizzo: [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Resc/Rescigno\\_Leggi\\_provvedimento\\_ott\\_2007.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Resc/Rescigno_Leggi_provvedimento_ott_2007.pdf) (ultima consultazione d.d. 18 novembre 2020).

<sup>13</sup> Tenendo a mente un altro criterio di classificazione delle leggi provvedimento, potremmo dire che l'intervento in parola rientri tra le leggi-provvedimento innovative e non già tra le leggi-provvedimento esecutive. Al riguardo v., in particolare, F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle Corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 9, dove si legge: «Tra i capisaldi della letteratura pubblicistica in materia– di leggi-provvedimento, n.d.r. – vi sono le opere di Costantino Mortati che alla legge generale ed astratta contrappone la legge-provvedimento che, al contrario, si caratterizza per l'assenza di questi due elementi, identificandola solo in base al contenuto. Mortati opera una summa diviso tra leggi provvedimento: leggi che dispongono in esecuzione di precedenti leggi generali e da taluni sono definite leggi in luogo di provvedimento, e quelle che innovano l'ordinamento per disciplinare singoli rapporti, oggi leggi-provvedimento innovative, che disciplinano situazioni nuove.». L'opera cui si rinvia in questa sede è C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.

<sup>14</sup> Considerando l'intervento sotto un altro profilo classificatorio, si può dire che contenga norme-provvedimento auto-applicative, in quanto le stesse non necessitano di essere eseguite attraverso l'adozione di altri atti e possono ritenersi immediatamente operative per la regolazione del caso in esame. Sulle leggi-provvedimento auto- applicative v. A. CERRI, *Brevi note sulle leggi auto-applicative, valore di legge regionale e principio di divisione dei poteri*, in *Le Regioni*, 1992; F. SALMONI, *Prime note in tema di dissociazione tra forma e valore di legge nelle leggi-provvedimento regionali auto-applicative*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6/1999; A. CARDONE, *Le leggi-provvedimento e le leggi auto-applicative*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

<sup>15</sup> Ci si riferisce alla convenzione unica sottoscritta il 12 ottobre 2007 ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (*Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, e legificata con l'art. 8-duodecies, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari*

ricostruzioni del giudice remittente – poi, comunque, condivise dalla Corte – l'intervento normativo sarebbe, dunque, da ascrivere al genere delle leggi-provvedimento; sempre secondo il remittente l'intervento normativo avrebbe eliso, senza adeguata motivazione e senza previa istruttoria<sup>16</sup>, il diritto del concessionario a ricostruire il ponte<sup>17</sup>, posizione desumibile in base al contenuto della già menzionata convenzione.

In aggiunta, il remittente argomentava che l'intervento in parola era ritenersi arbitrario, sproporzionato ed irragionevole<sup>18</sup>, nella misura in cui l'esclusione del concessionario dai soggetti a cui il commissario straordinario avrebbe potuto affidare i lavori di ricostruzione era stata disposta senza che si fosse accertata l'inidoneità tecnica di Autostrade per l'Italia (d'ora in avanti *ASPI*) ad eseguire la ricostruzione<sup>19</sup>.

Sotto altro profilo, il remittente argomentava, poi, che l'esclusione del concessionario dalla procedura negoziata si poneva in violazione degli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost., in quanto la stessa risultava lesiva della libertà d'iniziativa economica di *ASPI*, vieppiù infliggendo alla società una sorta di sanzione, a sua volta irragionevole e sproporzionata<sup>20</sup>, non giustificabile alla luce di un interesse

---

*e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101.

<sup>16</sup> In merito a questi profili si contestava la violazione dell'art. 97 Cost.

<sup>17</sup> Cfr. *Considerato in diritto* – 2.1, I cpv. Secondo l'interpretazione dei giudici remittenti, la convenzione accordava al concessionario l'obbligo (qui intendibile anche come onere) di ricostruire il ponte.

<sup>18</sup> Rispetto a questi profili si invocava, naturalmente, la violazione dell'art. 3 Cost.

<sup>19</sup> La previsione che addossava ad *ASPI* i costi di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura crollata (oltre ad altri oneri) è stata tacciata di violare l'art. 23 della Costituzione. In aggiunta, gli artt. 1, comma 6, 1-*bis* e 4-*bis* del d.l., che hanno imposto ad *ASPI* di far fronte ai costi delle opere e dell'acquisizione delle aree, lederebbero gli artt. 3, 24, 97, 102, 103 e 111 Cost. perché, oltre a non motivare adeguatamente l'intervento ed oltre a precludere l'esercizio del diritto di difesa, obbligherebbero il concessionario ad una prestazione correlata alla responsabilità contrattuale o aquiliana, nonostante quest'ultima non sia stata accertata in giudizio e con possibile invasione della riserva di giurisdizione (cfr., al riguardo, *Considerato in diritto* – 2.4).

<sup>20</sup> Le disposizioni in parola erano censurate, per gli stessi motivi, anche perché formulavano analogha preclusione per le società collegate al concessionario, violando, dunque, gli artt. 3, 41 e 111 Cost., in quanto doveva ritenersi irragionevole e lesivo della libertà di iniziativa economica escludere dalle procedure di selezione del contraente dei soggetti privi di alcuna responsabilità o rapporto con il crollo del ponte, per di più senza congrua motivazione e al di fuori di un giusto processo.

pubblico preminente e, comunque, fondata su motivazioni illogiche ed incongrue<sup>21</sup>.

Tra i parametri invocati, il giudice *a quo* menzionava, ancora, gli artt. 24 e 111 Cost., in quanto l'esclusione di ASPI dalla procedura di affidamento dei lavori si sarebbe fondata sull'indimostrata responsabilità del concessionario, compromettendo il diritto di quest'ultimo a difendersi e controdedurre in un giusto processo regolato dalla legge<sup>22</sup>.

Da ultimo, il remittente dubitava della legittimità della disciplina menzionata in quanto la stessa, nel porre a carico di ASPI i costi per l'acquisizione delle aree interessate dai lavori, non sembrava offrire un'adeguata quantificazione legale degli esborsi da sostenere né determinava in modo congruo i criteri di commisurazione degli stessi, ledendo, perciò, gli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Riassunto il quadro, si può subito dire che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili tutte le questioni di legittimità costituzionale proposte con riferimento all'art. 1, comma 6 (relativo all'obbligo di fronteggiare le spese di ricostruzione); le questioni proposte con riferimento agli artt. 1-*bis* e 4-*bis*, relative alla devoluzione, in favore del commissario, del potere d'esproprio dei terreni riguardati dai lavori ed inerenti alla corresponsione delle relative indennità; le questioni proposte con riferimento all'art. 1, comma 7, relative all'esclusione dalla procedura delle società collegate al concessionario; le questioni sollevate con riguardo all'art. 1-*ter*, relativo alla consegna dei tronchi autostradali in concessione.

---

<sup>21</sup> Cfr. *Considerato in diritto* – 2.3, dove si legge: «2.3.– Il censurato art. 1, comma 7, nel precludere ad ASPI la partecipazione alla procedura negoziata senza pubblicazione, sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost., perché, ledendo la libertà di iniziativa economica, sarebbe stata inflitta in tal modo una sanzione irragionevole e sproporzionata, priva di motivazione sull'interesse pubblico sottostante, e basata su motivazioni illogiche ed incongrue».

<sup>22</sup> *Ibidem*, I cpv., dove si legge: «Inoltre, la disposizione censurata, fondandosi su un'indimostrata responsabilità di ASPI, ne avrebbe conculcato il diritto a difendersi in un giusto processo, con violazione anche degli artt. 24 e 111 Cost.». Sul rapporto tra adozione di leggi-provvedimento ed effettività del diritto di difesa, cfr., tra gli altri, R. MANFRELLOTTI, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 3740-3748; R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di Diritto Amministrativo (voce "Tutela giurisdizionale avverso leggi-provvedimento intervenute ad approvare un atto amministrativo adottato in violazione delle regole procedurali. Leggi provvedimento e principio comunitario e principio comunitario della tutela dell'affidamento")*, NelDiritto, Roma, 2008.

Ammissibili, ma infondate, sono state, invece, giudicate, tutte le altre questioni proposte<sup>23</sup>.

## 2. Le questioni dichiarate inammissibili; qualche perplessità

La parte in diritto, dopo aver respinto alcune eccezioni proposte dalla difesa statale<sup>24</sup>, si apre con la dichiarazione di irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale<sup>25</sup> vertenti sull'art. 1, comma 7 del decreto e relative all'estromissione dalle procedure di gara delle società collegate ad ASPI.

Sul punto, la difesa erariale osservava che la disposizione che precludeva l'accesso alla procedura a carico delle società collegate al concessionario non avesse operato nel caso di specie<sup>26</sup>, in quanto la stazione appaltante avrebbe escluso l'offerta avanzata da una delle collegate<sup>27</sup> per via della sua *inidoneità* e non, dunque, sulla scorta della preclusione legislativa. Da questa circostanza si argomentava l'*irrilevanza* della disposizione preclusiva entro il giudizio presupposto e si diceva, in particolare, che la norma non fosse stata applicata e non potesse, quindi, essere oggetto del giudizio incidentale. Secondo quanto riferisce la Corte<sup>28</sup>, il giudice remittente considerava, invece, la preclusione *rilevante*, assumendo che la stazione appaltante avrebbe considerato l'offerta avanzata dalla controllata *in modo solo apparente*<sup>29</sup>, in quanto consapevole dell'insuperabilità dell'esclusione affermata in

<sup>23</sup> Per degli altri commenti sulla decisione si rinvia, in particolare, a G. COMAZZETTO, *Ponte Morandi e Corte costituzionale: prime note alla sentenza 168/2020*, in *Diritto & Conti* e M. LOSANA, *Il contenuto dei decreti legge: norme oppure provvedimenti?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021.

<sup>24</sup> Cfr. Considerato in diritto – punti 5, 6, 7 ed 8.

<sup>25</sup> Le questioni sono state poste con riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost.

<sup>26</sup> Cfr. Considerato in diritto – 10, dove si legge: «*L'Avvocatura dello Stato e Pergenova spa hanno infine eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale vertenti sul censurato art. 1, comma 7, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., nella parte relativa alla estromissione dalla procedura negoziata senza pubblicazione delle società collegate ad ASPI. Fra queste è compresa la società Pavimental spa, partecipata per il 20 per cento da ASPI – e, in larga misura del resto, da altre società del gruppo che fa capo ad Atlantia spa – ed è pertanto collegata alla stessa ASPI ai sensi dell'art. 2359, terzo comma, cod. civ. // 10.1.– Le parti hanno osservato, indicando prova documentale, che Pavimental spa, pur appartenendo a tale gruppo, avrebbe avanzato una propria offerta, valutata dalla stazione appaltante nonostante la preclusione legislativa, e ritenuta in concreto meno soddisfacente di quelle poi prescelte. // Ne seguirebbe il difetto di rilevanza, quanto all'art. 1, comma 7, il cui divieto non sarebbe stato applicato.*».

<sup>27</sup> Si tratta di *Pavimental s.p.a.*

<sup>28</sup> Cfr. Considerato in diritto – 10.3 e punti ss.

<sup>29</sup> Questa stessa espressione è impiegata dalla Corte, ai punti di cui alla nota 29.

via normativa. Questo convincimento avrebbe cagionato un incolmabile difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, tale da costringere la Corte a pronunciarsi positivamente sull'eccezione di inammissibilità (per irrilevanza) formulata dalla difesa erariale.

In altre parole, in questo primo passaggio della sentenza, il Giudice costituzionale afferma che il remittente, restando imbrigliato nel retropensiero per cui qualunque offerta presentata dalle collegate non sarebbe stata considerata in modo effettivo, avrebbe ommesso di approfondire se l'esclusione dell'offerta presentata da una delle collegate sia stata disposta per la sua inadeguatezza o per l'esistenza della preclusione di legge<sup>30</sup>. Da qui la conseguenza che, essendo mancata una verifica in ordine alla ragione per la quale l'offerta è stata scartata, non si può essere sicuri che la disposizione preclusiva sia stata applicata nel giudizio presupposto e che questa sia, dunque, *rilevante* per la causa. Se il giudice remittente avesse, viceversa, motivato che la mancata considerazione dell'offerta derivasse dall'applicazione della previsione preclusiva, la questione sarebbe stata, invece, rilevante.

È un'argomentazione, questa, in linea di principio, condivisibile. Il difetto di esame sulla circostanza *de qua* indubbiamente espone, infatti, l'ordinanza di rimessione a critica, poiché la stessa prescinde dalla effettiva applicazione della disposizione indubbiata, anche se, viste le circostanze, la questione avrebbe potuto meritare una richiesta di rinnovata valutazione della rilevanza.

Parimenti inammissibili<sup>31</sup> sono state dichiarate le questioni di legittimità costituzionale<sup>32</sup> proposte da due delle cinque ordinanze<sup>33</sup> con riferimento agli articoli che obbligano ASPI a fronteggiare le spese di ricostruzione e ripristino del sistema viario. Anche in questo caso si afferma che la declaratoria di inammissibilità discenda da un difetto di motivazione, solo che, differentemente da quanto accaduto rispetto alla questione precedentemente esaminata, l'insufficienza motiva si appunterebbe, qui, sul profilo della non manifesta

---

<sup>30</sup> Cfr., in particolare, Considerato in diritto – 10.3, ultimo cpv., dove si legge: «*La conclusione del giudice rimettente che, pur a fronte dell'offerta di Pavimental spa, l'esclusione fosse stata comunque disposta in applicazione della norma censurata, è indotta dall'opposto, ma fallace, presupposto ermeneutico dal quale il TAR ligure è mosso. Esso ha convinto il rimettente a credere che una valutazione concreta, e non favorevole, dell'offerta di Pavimental spa fosse stata in ogni caso assorbita dal divieto legislativo di affidare le opere alla collegata di ASPI, sicché quest'ultimo divieto, e non il profilo della inadeguatezza dell'offerta, avrebbe determinato l'esclusione della ricorrente nel giudizio principale.*»

<sup>31</sup> Cfr. Considerato in diritto – 11.

<sup>32</sup> Le questioni sono state proposte rispetto agli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost.

<sup>33</sup> Si tratta delle nn. 51 e 52.



infondatezza, senza che sia, però, diffusamente spiegato cosa le ordinanze avrebbero dovuto contenere per non essere ritenute carenti.

In un passaggio successivo<sup>34</sup>, si afferma, addirittura, che l'assunto secondo cui l'esclusione di ASPI dalle procedure sarebbe priva di proporzionalità, specie perché corredata dal concomitante obbligo di anticipare le somme per la ricostruzione, non fonderebbe una censura sufficiente: un passaggio, quello appena esaminato, che potrebbe suonare, per certi versi, eccessivamente *tranchant*, instillando l'idea per cui il difetto di proporzionalità di una misura non sia in ogni caso un elemento rilevante per avviare lo scrutinio di costituzionalità di una norma di legge.

Ancora più avanti, e sempre con riferimento alle somme per la ricostruzione, si afferma, poi, che sono parimenti inammissibili per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza le questioni sollevate dall'ordinanza n. 55.

Rispetto a tali questioni, il Giudice costituzionale riferisce che il remittente, interrogandosi sulla portata dell'art. 1, comma 6, abbia valutato la praticabilità di due distinte interpretazioni: quella per cui le spese per la ricostruzione dovessero ritenersi definitivamente imputate ad ASPI, salvo conguagli; quella per cui ASPI dovesse solo anticipare le somme per la ricostruzione, potendo, poi, agire in integrale ripetizione di quanto pagato (per il caso in cui si escludesse una sua responsabilità per il crollo).

Sempre secondo quanto ricostruito dalla Corte, al fine di sciogliere l'impasse interpretativo, il giudice remittente, dopo essersi interrogato sulla possibilità di svolgere un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione in oggetto, sarebbe, infine, giunto alla conclusione per cui l'unica soluzione esegetica praticabile fosse quella che accordasse alla disposizione in parola il primo significato, ritenuto incostituzionale. E ciò in quanto: la previsione di un *conguaglio* postulerebbe un'elargizione dettata da ragioni specifiche (e non potrebbe, quindi, riferirsi al generico recupero di importi versati senza causa), mentre la disposizione censurata non prevedrebbe un'espressa possibilità di restituzione delle somme versate (circostanza che lascerebbe concludere che ad ASPI sia stato imputato un vero e proprio debito e non già l'obbligo di anticipare delle somme<sup>35</sup>).

---

<sup>34</sup> Cfr. Considerato in diritto – 11, I cpv.

<sup>35</sup> Cfr. Considerato in diritto – 11, I cpv. e ss., dove si legge: «*Il rimettente si interroga sulla portata giuridica dell'art. 1, comma 6, censurato, chiedendosi, in particolare, se esso prescriva una definitiva imposizione del debito ad ASPI, salvo conguaglio, ovvero una mera anticipazione in via provvisoria di somme destinate ad integrale ripetizione, nel caso che fosse esclusa in seguito la responsabilità contrattuale o aquiliana della concessionaria per il crollo del ponte. // La prima soluzione esegetica sembra al giudice a quo conforme alla lettera della legge, posto che, a suo dire, la*

Alla relativa linearità dell'interpretazione operata dal giudice remittente si giustappone una complessa ricostruzione della questione operata dalla Corte, che desta qualche considerazione.

Secondo il Giudice costituzionale, il remittente, pur avendo operato un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, non è riuscito a ricavare dalla stessa una norma costituzionalmente conforme, sebbene fosse possibile farlo. Non si comprende, tuttavia, se la norma costituzionalmente conforme che si asserisce potesse ricavarsi (e che, a quanto afferma la Corte, non è stata ricavata dal remittente) coincida o meno con la ricostruzione alternativa che egli stesso abbia espressamente escluso in ordinanza. E ciò fermo restando che, in caso affermativo, risulterebbe, con ogni probabilità, difficile argomentarne la praticabilità, in quanto la lettura esclusa si fonda su elementi non del tutto desumibili dal testo.

Al netto delle perplessità appena evidenziate, ad avviso della Corte, la mancata individuazione del significato correttamente attribuibile alla disposizione censurata avrebbe comportato la mancata delimitazione del *thema decidendum* del giudizio incidentale: una conseguenza tale da rendere, come anticipato, inammissibili le questioni sottoposte alla Corte rispetto alle norme qui considerate.

Ora a differenza dei precedenti rigetti, quello da ultimo indagato presenta una struttura meno articolata, ma si appunta, ancora una volta, sul difettoso svolgimento degli adempimenti formali dell'ordinanza di rimessione. Un incedere argomentativo di questo tenore sembra, però, poter veicolare un irrigidimento *pro futuro* della forma di presentazione delle questioni, confinando il sindacato della Corte ai soli casi in cui si pongano questioni ed interrogativi chiaramente ed assolutamente intelligibili, oltre che (naturalmente) rilevanti per lo svolgimento dei giudizi presupposti.

Quanto affermato sembrerebbe, peraltro, confermato da un altro passaggio della stessa parte della sentenza<sup>36</sup>, dove si afferma che il carattere *perplesso* ed *incipite* delle questioni proposte costringerebbe la Corte a decidere su un'unica disposizione, giudicando contemporaneamente su due norme da essa estraibili, alternative l'una all'altra: un'evenienza descritta come in grado di precludere il

---

*previsione di un conguaglio non si riferirebbe al recupero di ogni importo versato senza causa, ma alla «possibilità di debenza di somme ulteriori da parte della società», e considerato che «la norma non prevede espressamente la possibilità di restituzione delle somme corrisposte da ASPI». // D'altro canto, il rimettente si produce altresì in un tentativo di ciò che definisce un'interpretazione costituzionalmente orientata, volta a recepire la seconda lettura della norma. Esso, tuttavia, fallisce, perché anche in questo significato alternativo la disposizione pare al giudice rimettente affetta dai medesimi vizi di costituzionalità attribuiti all'esito dell'interpretazione letterale».*

<sup>36</sup> Cfr. Considerato in diritto – 11.2.

sindacato della Corte<sup>37</sup>, ma che, in astratto, può anche dirsi ricadere in una di quelle ipotesi che quasi mai hanno configurato un ostacolo a che la Corte esprimesse liberamente il suo sindacato.

Nelle sentenze interpretative la Corte si trova, infatti, a giudicare su più norme estraibili dalle medesime disposizioni, arrivando, sovente, ad escludere la praticabilità di alcune letture. Certo, in simili situazioni è necessario che il giudice *a quo* mostri di aderire ad una ricostruzione particolare, ma, rispetto ai tentativi di interpretazione conforme erronei è proprio la Corte, in qualità di interprete istituzionale e privilegiato della Carta, a poter correggere le opzioni ermeneutiche non conformi, precisando se sia praticabile un'interpretazione rispettosa della Costituzione e, se sì, quale sia.

Alla luce di quanto precede, non si comprende, allora, pienamente perché la Corte abbia ritenuto le viste criticità degli insormontabili ostacoli decisori. Nel caso in esame, la Corte si limita, infatti, a stabilire che il tentativo di interpretazione conforme non sia riuscito e che, non essendo stato precisato il contenuto da attribuirsi alle disposizioni censurate, il Giudice costituzionale non possa prendere posizione sulla questione, come se il giudice *a quo* non ne avesse indicato alcun contenuto significativo: una soluzione decisoria, forse, eccessivamente rigorosa nei riguardi delle ricostruzioni del giudice remittente e che potrebbe, come detto, irrigidire *pro futuro* l'onere di precisazione delle questioni. Il fatto che l'onere di delimitazione del *thema decidendum* sia stato ritenuto, qui, insoddisfatto nonostante l'oggetto della questione fosse stato comunque definito e pure indagato, potrebbe, infatti, ingenerare un'estensione eccessiva del rilievo di aspetti meramente formali nella proposizione dei giudizi costituzionali oltre che, per converso, giustificare l'adozione di pronunce di rigetto che consentano alla Corte di abdicare al proprio ruolo.

Tralasciando, però, quest'aspetto, ai limitati fini di questo commento e del caso qui esaminato, si può, inoltre, aggiungere che la declaratoria di inammissibilità della questione in esame rappresenti un'opzione decisoria particolarmente forte anche per la circostanza, invero abbastanza chiara, che il remittente considerasse contrarie a Costituzione tanto la prima che la seconda delle due interpretazioni viste.

---

<sup>37</sup> Cfr., in particolare, il punto 11.2, ultimo cpv., dove si legge: «*Ne segue il carattere perplessivo e ancipite delle questioni, che la Corte dovrebbe decidere, pronunciandosi su un'unica disposizione, ma giudicando (sentenza n. 84 del 1996) contemporaneamente su due norme, da essa estraibili, alternative l'una all'altra (da ultimo, ordinanza n. 104 del 2020, nel senso di escludere l'ammissibilità di questioni ove il remittente «finisce col rimettere alla Corte la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio».*

Anzi, se il Giudice remittente, anziché manifestare di aver operato un tentativo di interpretazione conforme della seconda interpretazione, avesse proposto la questione limitandosi a considerare i profili di illegittimità paventati nella prima parte dell'ordinanza (senza, cioè, cimentarsi nel visto tentativo), forse la Corte non avrebbe potuto accedere agevolmente alla soluzione che qui si commenta.

Resta, in verità, la convinzione che nulla vieterebbe alla Corte di intervenire anche in condizioni di scarsa o modesta chiarezza ricostruttiva dell'ordinanza, a fronte, comunque, della descrizione del contenuto letterale della medesima e che ogni ulteriore superfetazione, per quanto insoddisfacente, non possa consentire la pronuncia definitiva di rito qui adottata, in quanto la stessa finisce per determinare un *vulnus* all'interesse oggettivo sotteso al giudizio e non da ultimo, a quelli delle Parti nel giudizio a quo, di certo non responsabili della redazione dell'ordinanza; interessi che, seppur non costituiscono l'oggetto di tutela del giudizio in esame, sono comunque interessi ai quali l'intero sistema di giustizia costituzionale deve molto, essendo essi il "luogo" di emersione del conflitto tra norme.

Proseguendo, parimenti inammissibili vengono dichiarate le questioni con le quali il giudice remittente censurava la mancata determinazione dei parametri alla stregua dei quali quantificare le indennità da corrispondere ai proprietari dei beni espropriati per la ricostruzione<sup>38</sup>. Anche in questo caso, si afferma che la declaratoria di inammissibilità discenda da un difetto di motivazione relativo alla non manifesta infondatezza. In particolare, si contesta al remittente di non aver specificato se l'imposizione, a carico di ASPI, dei costi relativi agli espropri avesse carattere definitivo o provvisorio. Di qui si fa discendere che, difettando una presa di posizione su questo profilo, il remittente avrebbe emesso un'ordinanza *monca* sotto il profilo della non manifesta infondatezza<sup>39</sup>: una mancanza dietro l'altra,

---

<sup>38</sup> Cfr. Considerato in diritto – 12, dove si legge: «Sono altresì inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza le questioni di costituzionalità, sollevate anche queste nel giudizio iscritto al r.o. n. 55 del 2020, relative agli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, per la parte in cui tali disposizioni, in violazione degli artt. 3, 23 e 97 Cost., ometterebbero di definire con sufficiente determinatezza, e con adeguata motivazione, i parametri economici ai quali l'amministrazione deve attenersi nel quantificare le indennità spettanti ai proprietari di beni espropriati o ceduti, e a loro volta poste a carico di ASPI».

<sup>39</sup> *Ibidem*, I cpv. e ss.: «Il vizio di ammissibilità è conseguente alla omessa motivazione, da parte del giudice rimettente, in ordine al carattere definitivo, o meramente provvisorio, dell'imposizione dei costi degli espropri e delle cessioni a carico del concessionario. // Difatti, in assenza di una presa di posizione su questo profilo da parte del rimettente, la motivazione sulla non manifesta infondatezza diviene "monca" di un punto di confronto determinante, perché, nella stessa prospettiva del giudice a quo, l'obbligo motivazionale, che egli desume dagli artt. 3 e 97 Cost., muta nei suoi profili

dunque. In altre parole, la mancata scelta interpretativa in ordine al carattere definitivo o temporaneo dell'imposizione dei costi costituirebbe un elemento dirimente ai fini dell'ammissibilità od inammissibilità della questione, in quanto la carenza in oggetto impedirebbe che la questione sia sufficientemente circostanziata, privando, contestualmente, il Giudice costituzionale degli elementi idonei ad emettere una decisione nel merito. Un'argomentazione, questa, che, pur essendo di indubbio interesse, ha escluso che la Corte si esprimesse su interessanti aspetti, lasciando tutti gli operatori privi di quel che sarebbe stato un importante riscontro sul punto.

In aggiunta, il fatto che la Corte non sia entrata nel merito di tale questione costituisce motivo di rammarico non solo per l'estremo interesse del quesito lasciato aperto, ma anche per un'altra – e forse e più significativa – circostanza. Un'attenta lettura dell'ordinanza<sup>40</sup> con la quale è stata sollevata tale questione restituisce, infatti, l'idea per cui l'onere di precisazione del carattere definitivo delle imposizioni sia stato, al contrario, soddisfatto. E ciò sulla scorta di almeno due passaggi testuali: nel primo si afferma che *non è dato evincere* che il legislatore abbia preso in considerazione l'ipotesi di restituzione delle somme imposte<sup>41</sup>; nel secondo, poi ripreso in altri punti, il giudice remittente afferma, invece, di ritenere che le imposizioni inflitte per norma-provvedimento ad ASPI abbiano carattere indiscusso e definitivo, in quanto, anche a prescindere dall'accertamento di responsabilità della stessa per il crollo del ponte, il testo di legge sembra ritenere che tale società sarebbe in ogni caso chiamata ad assumere i costi di ricostruzione, in quanto titolare dell'obbligo di mantenere la funzionalità dell'infrastruttura concessa<sup>42</sup>.

---

*costitutivi e per i suoi riflessi sulla posizione giuridica del concessionario, a seconda che il sacrificio sia temporaneo o definitivo».*

<sup>40</sup> Cfr. l'ord. n. 55.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 20, dove si legge: «Infatti, in primo luogo, dalla lettura del comma 6 dell'art. 1 non è dato evincere chiaramente che il legislatore abbia preso in considerazione l'ipotesi della restituzione delle somme, imposte da ASPI, atteso che il riferimento al conguaglio concerne, al contrario, la possibilità della debenza di somme ulteriori da parte della società, che il legislatore ha comunque considerato tenuta al pagamento in quanto "responsabile al mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa" ovvero in quanto "responsabile dell'evento"».

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 21 e ss., dove si legge: «Dall'altra parte, nell'imporre le prestazioni patrimoniali di cui al combinato disposto dell'art. 1, comma 6 e degli articoli 1-bis e 4-bis, il legislatore, come accennato, ha giustificato tale imposizione in quanto ASPI sarebbe "responsabile al mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa" ovvero in quanto "responsabile dell'evento". (...) La previsione, in primo luogo, non pare del tutto coerente laddove, da un lato, qualifica la ricorrente come in ogni caso tenuta al pagamento delle somme, e, dall'altro lato fa

In altre parole, esistono argomenti per ritenere che l'ordinanza di rimessione abbia affermato il carattere definitivo delle imposizioni almeno allo stesso modo in cui è possibile sostenere l'orientamento contrario adottato dalla Corte<sup>43</sup>.

Solo per completezza, si ricorda che alle pronunce di inammissibilità appena viste seguono, poi, altre due rapide declaratorie, orientate nel medesimo senso: con la prima, relativa alle questioni proposte con riguardo all'esproprio di aree non necessarie alla ricostruzione, si argomenta il difetto di motivazione sulla rilevanza. A questo proposito si dice che il Giudice remittente non abbia specificato perché questa disposizione sia applicabile al giudizio presupposto: un'altra distrazione fatale, dunque. Con la seconda dichiarazione di inammissibilità, relativa al rilascio dei tronchi autostradali non necessari ai lavori, si afferma che l'inammissibilità della questione discenda dal difetto motivo sulla non manifesta infondatezza ed al riguardo si dice anche: che i rimettenti non dedicano a tale disposizione alcuna specifica attenzione; che avrebbero dovuto censurare la disposizione, specificando per quali ragioni si debba ritenere incostituzionale. Ecco, allora, un altro passaggio dedicato all'erroneità delle forme di presentazione delle questioni, senza che si entri mai nel merito delle stesse.

Ebbene, alla luce di quanto rilevato risulta difficile non avere la sensazione che la Corte abbia svolto un eccezionale esercizio di sfolemento delle questioni e di auto-contenimento del proprio giudizio. Rilevando sbavature formali rispetto alla proposizione di questioni apparentemente intelligibili e – si ritiene – abbastanza importanti, la Corte ha, infatti, risolto in modo piuttosto inaspettato l'intera vicenda, perdendo, invece, l'occasione per prendere posizione in ordine ad aspetti su cui sarebbe stato molto interessante registrare un suo intervento.

### **3. I dubbi di legittimità costituzionale non completamente sopiti**

La parte della sentenza con la quale la Corte pronuncia l'infondatezza di alcune delle questioni proposte si apre con il riconoscimento del carattere provvedimentale dell'intervento normativo contenente le disposizioni censurate<sup>44</sup>.

---

*comunque salvo l'accertamento della responsabilità dell'evento e del titolo in base al quale ASPI sia tenuta a sostenere i costi di ripristino della viabilità».*

<sup>43</sup> L'orientamento contrario, poi adottato dalla Corte, deriva, con ogni probabilità, dal prosieguo dell'ordinanza di rimessione (cfr. p. 25), dove, nel tentativo di elaborare un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata, si relativizza l'interpretazione precedentemente offerta sul carattere definitivo dell'impostazione (salvo poi, comunque, ritornare alla posizione iniziale).

<sup>44</sup> Cfr. Considerato in diritto – 15, dove si legge: «L'esame delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale deve muovere dall'assunto dei rimettenti, per il quale il censurato d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ha carattere provvedimentale, in quanto contiene previsioni «di contenuto particolare e concreto» che incidono «su un numero

Di qui la dichiarata necessità di operare, rispetto ad esse, uno scrutinio di costituzionalità in senso stretto<sup>45</sup>, per verificarne la compatibilità costituzionale, anche alla luce della pregressa giurisprudenza della Corte in tema di leggi-provvedimento<sup>46</sup>.

A ruota si precisa, però, che la necessità di compiere uno scrutinio di costituzionalità particolarmente severo non comporti che il sindacato del Giudice costituzionale abbia la stessa estensione di quello operato, normalmente, dal giudice amministrativo, in quanto il fatto che il legislatore attragga a sé una materia che sarebbe rimessa all'attività amministrativa fa sì che la legge sostituisca l'atto provvedimentale, ma non che la stessa mutui i tratti costitutivi dell'atto amministrativo<sup>47</sup>. L'affermazione è scontata. Se così non fosse il legislatore si troverebbe gravato dai medesimi obblighi (anche formali) cui è soggetta la Pubblica amministrazione, primo fra tutti l'obbligo di motivare le scelte legislative operate al momento dell'adozione di norme-provvedimento.

Mentre il legislatore resta comunque libero di esprimere le ragioni giustificatrici di un intervento, alla Corte spetta soltanto di verificare se le decisioni assunte da quest'ultimo rientrano nella discrezionalità legislativa e siano declinate in una forma compatibile con la Costituzione<sup>48</sup>.

---

*limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa» (sentenza n. 114 del 2017)».*

<sup>45</sup> Si tratta, com'è noto, di uno scrutinio di costituzionalità più rigoroso che la stessa Corte afferma di operare rispetto a delle leggi o a degli atti aventi forza di legge costituzionalmente sospetti. Cfr. al riguardo, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>46</sup> Cfr. sentt. 182/2017 e 64/2014, pure richiamate.

<sup>47</sup> Cfr. Considerato in diritto – 15.1, dove si legge: «*Che il legislatore attragga a sé una materia che, in caso contrario, sarebbe stata rimessa alla autorità amministrativa comporta, infatti, che la legge si sostituisca all'atto provvedimentale, ma non che ne mutui con ciò anche i tratti costitutivi*».

<sup>48</sup> Cfr. Considerato in diritto – 15.1, III cpv. e ss. dove si legge: «*Benché, in linea di principio, il legislatore non abbia l'obbligo di motivare le proprie scelte (sentenza n. 14 del 1964), ugualmente ciò non gli è affatto precluso (sentenza n. 379 del 2004), ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale.// Tuttavia, questa Corte, come si è avvertito accadere nel conflitto tra poteri vertenti su un atto motivato, «non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni» (sentenza n. 10 del 2000), ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione».*

La Corte precisa che rispetto ad ogni scelta operata dal legislatore, è possibile estrapolare «*la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento*» e, una volta ricavata la motivazione *obiettivata* dell'intervento (la quale, sempre secondo la Corte, *si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai motivi*), si può valutare la razionalità oggettiva e la legittimità della norma-provvedimento censurata. Viene affermato che «*il sindacato di costituzionalità della norma provvedimento diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce*». Un ragionamento che, giocoforza, porterà la Corte a dire che non può condividersi l'approccio – per il vero ingenuo – del remittente, il quale aveva anche assunto che l'inadeguatezza della motivazione esplicitata dal legislatore sia un indice dell'incostituzionalità delle norme censurate<sup>49</sup>. Sulla scorta di quanto precede, la Corte afferma, pertanto, la sussistenza della discrezionalità del legislatore, ritenendo condivisibilmente integrato il primo dei due requisiti al ricorrere dei quali si ammette l'adozione di norme-provvedimento (l'averne, cioè, adottate per una materia che rientri nella discrezionalità legislativa).

Avendo, però, riguardo all'altra delle due condizioni richieste per l'impiego legittimo delle norme-provvedimento, l'aver – cioè – regolato la materia in modo conforme a Costituzione<sup>50</sup>, il ragionamento che la sentenza offre non è parimenti

---

<sup>49</sup> Questo elemento viene aggiunto in Considerato in diritto – 15.2, dove si legge: «*Pertanto, non può essere seguito l'approccio dei rimettenti, volto a rendere causa immediata di illegittimità costituzionale ogni eventuale inadeguatezza della motivazione esplicitata dal legislatore. // È invece necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa (sentenza n. 270 del 2010), perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela (sentenze n. 182 del 2017 e n. 137 del 2009)*».

<sup>50</sup> Il fatto che le leggi-provvedimento siano ammissibili solo a condizione che siano declinate in modo da non contrastare la Costituzione è, peraltro, un caposaldo di alcune ricostruzioni dottrinali che, superando il rigore della teoria sostanzialista, affermano che la legislazione possa anche assumere un contenuto circostanziato e rivolgersi a destinatari specifici, purché ciò non avvenga in contrasto con la Costituzione o non possa essere giustificato alla stregua della tutela di altri valori costituzionali. Al riguardo v., per tutti, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005. Per la tesi secondo cui sarebbe, invece, legge solo ciò che posseda i requisiti della general-astrattezza e dell'innovatività, cfr., per tutti, la lezione di V. CRISAFULLI, *Le fonti normative*, in F. CRISAFULLI (a cura di), *Lezioni di diritto costituzionale*, II.1, *L'ordinamento costituzionale italiano*, VI ed., CEDAM, Padova, 1993, pp. 74 ss. Per una ricostruzione del dibattito in tema di leggi provvedimento si rinvia, invece, a L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, pp. 871-897. Tra i classici



ineccepibile, quantomeno per la rarefazione delle considerazioni in punto di *ragionevolezza* e sulla *proporzionalità* dell'intervento legislativo.

Com'è noto, affinché le norme-provvedimento siano tollerate entro l'ordinamento non è, infatti, sufficiente che la loro disciplina rientri nella discrezionalità legislativa (anche perché si fatica ad immaginare qualcosa che *non* rientri, in assoluto, entro la disponibilità decisoria del legislatore), ma è necessario che la disciplina attraverso la quale si esplica il potere normativo provvedimento sia conforme ai principi costituzionali. Come anticipato, nel caso, la pronuncia del Giudice costituzionale sembra non diffondersi in maniera del tutto esaustiva sulla ragionevolezza delle norme-provvedimento adottate e sulla necessità che si intervenisse attraverso di esse, anche ad eventuale scapito di posizioni giuridiche riconosciute e garantite dalla Costituzione<sup>51</sup>. Al riguardo, la Corte si limita, ad esempio, a rilevare che poiché il contesto appare *segnato da un grado eccezionale di gravità*, la scelta legislativa operata risulta tutt'altro che irragionevole, incongrua o sproporzionata<sup>52</sup>.

Ora, il fatto che la Corte abbia sbilanciato il proprio arsenale argomentativo sulla discrezionalità legislativa più che sulla conformità della normazione provvedimento ai principi costituzionali sembra aver conferito allo scrutinio di costituzionalità (qui da operarsi in senso stretto) una sfumatura di tenuità che, forse, non era necessaria. Quanto appena detto si aggiunge, poi, alla ben evidente circostanza per cui, mentre l'indagine sulla sussistenza di una discrezionalità legislativa è destinata a dare, nella maggior parte dei casi, un esito positivo, la

---

contributi ricostruttivi del tema si annoverano, tra gli altri, F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, 1914, ristampa con note e prefazione di G. MIELE, CEDAM, Padova, 1960; D. DONATI, *I caratteri della legge in senso materiale*, Savini, Camerino, 1910; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit. Per un contributo più recente si rinvia, tra gli altri, a S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>51</sup> Secondo alcune ricostruzioni, un'ulteriore categoria di limiti applicabili alla legge provvedimento sarebbe individuabile sulla scorta dell'interpretazione delle norme costituzionali di principio che regolano l'attività amministrativa. Invero, come autorevolmente affermato, «*La violazione dei principi che normalmente presidono l'attività amministrativa può essere invocata anche in caso di leggi-provvedimento allorché emerga l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito*», così R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 888. Pertanto, la legge provvedimento avente contenuto contrastante rispetto ai principi costituzionali che fondano l'attività amministrativa può considerarsi costituzionalmente illegittima.

<sup>52</sup> Cfr. *Considerato in diritto*, punto 19.

verifica sulla conformità delle norme-provvedimento ai principi dell'ordinamento può dare luogo ad un riscontro, per forza di cose, variabile.

Questa ed altre ragioni suggerirebbero, perciò, che la Corte si interroghi piuttosto diffusamente sulla sussistenza di entrambi i requisiti di legittimità della normazione provvedimentale, senza accordare prevalenza argomentativa ad uno dei due parametri o, quantomeno, evitando che le verifiche altamente complesse (com'è quella sulla conformità delle norme-provvedimento ai principi dell'ordinamento) assumano carattere quasi *recessivo* rispetto a profili apparentemente più ricostruibili (com'è la sussistenza di una discrezionalità legislativa).

Ai sensi dell'art. 41 della Costituzione e delle letture che ad esso sono state, negli anni, date<sup>53</sup>, gli interventi limitativi della libertà di iniziativa economica risultano, difatti, pienamente consentiti alla discrezionalità legislativa: ciò che resta più ostico verificare risulta, al contrario, la tollerabilità di tale opzione decisoria in termini di ragionevolezza, nel quadro di un equilibrato bilanciamento dei principi dell'ordinamento.

---

<sup>53</sup> In tema, cfr. S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2007; V. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. I «diritti di cittadinanza» tra libertà economiche ed integrazione sociale*, Giappichelli, Torino, 2001; R. NANIA, *Libertà economiche e libertà d'impresa*, in ID., P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 7 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, CEDAM, Padova, 1992, pp. 457 ss.; ID., *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in *Politica del diritto*, 1993, pp. 327 ss.; ID., *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1982; G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 70 e ss.; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Istituto Italiano della Enciclopedia-Treccani, Roma, 1989; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1985; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983; ID., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle scienze pubblicistiche*, vol. V, UTET, Torino, 1990, pp. 375 ss.; P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, CEDAM, Padova, 1978; G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, il Mulino, Bologna, 1972; A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968; C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 37; E. CHELI, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1/1960, pp. 300 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959.

Ancora dopo, la Corte si accinge a considerare il profilo dell'esclusione di ASPI dalla procedura (e, cioè, il fatto che il legislatore provvedimentale abbia stabilito che la ricostruzione del ponte dovesse essere affidata obbligatoriamente a soggetti diversi da ASPI). Al riguardo, si riferisce che l'estromissione di ASPI dalle attività sia avvenuta attraverso due passaggi: quello attraverso cui il legislatore ha impedito al concedente di attivare la convenzione (viceversa, il concedente avrebbe potuto ottenere che il concessionario ricostruisse l'opera<sup>54</sup>); quello attraverso cui lo stesso ha impedito al commissario straordinario di avviare la procedura negoziata con ASPI<sup>55</sup>. Una volta ricostruito il quadro, la Corte aggiunge che la decisione dell'esclusione contenuta nel decreto si fonda anche sull'urgenza di avviare i lavori quanto prima<sup>56</sup>.

Procedendo con ordine, si può, innanzitutto, dire che quest'ultimo argomento non risulta particolarmente soddisfacente posto che non par dubbio che l'utilizzo della Convenzione in essere (avvalendosi del concessionario) avrebbe sicuramente assolto alle esigenze di celerità. Da una parte quest'ultimo soggetto, in quanto già concessionario della rete, avrebbe potuto verosimilmente attivarsi in tempi più brevi di chiunque altro; dall'altra, il reclutamento di qualsiasi altro operatore avrebbe preteso tempi più lunghi, quantomeno di negoziazione.

In realtà non è questa l'unica ragione della spoliazione dei diritti del concessionario, disposta *ex lege*. È lo stesso Giudice costituzionale che rinviene il tema dell'*affidabilità* del concessionario, alla luce dell'evento verificatosi. In altre parole, ad avviso della Corte, l'intervento normativo censurato si spiegherebbe alla stregua di una misura cautelativa e sarebbe dettato dalla necessità di adottare misure congrue, in tempi brevi, nei confronti di un'impresa, probabile responsabile dell'accaduto: un'esigenza legittima e condivisibile, che si evince con chiarezza sia dalla lettura del testo normativo, sia attraverso l'interpretazione – più

---

<sup>54</sup> Cfr. Considerato in diritto, 15, III periodo

<sup>55</sup> *Ibidem*, IV periodo.

<sup>56</sup> Cfr. Considerato in diritto, 16.2, dove si legge: «Come si vedrà, ciascuno dei due passaggi si fonda su ragioni obiettive, congruenti o connesse con quelle esplicitate, sia pure in modo non sempre limpido, nella stessa normativa in esame: la decisione di non attivare la convenzione è dipesa sia dall'urgenza di avviare i lavori per ripristinare tempestivamente un tratto autostradale essenziale per i collegamenti nella regione, sia dai dubbi insorti sull'affidabilità del concessionario, alla luce della gravità dell'evento verificatosi e delle risultanze delle prime indagini amministrative. L'esclusione dello stesso concessionario dalla procedura negoziata, poi, è la naturale conseguenza della decisione di cui sopra e, inoltre, è funzionale anche a determinare una maggiore apertura del settore autostradale alla concorrenza da parte di operatori diversi dai concessionari, ivi compresa ASPI alla quale fa capo, come si vedrà, una porzione maggioritaria del mercato nazionale.».

ampia – della sentenza. Un'esigenza, peraltro, che si scontra con il mancato accertamento delle responsabilità, ovvero la mancata non definitività delle misure.

L'impostazione qui seguita dal Giudice costituzionale risulta, infatti, piuttosto leggibile, pure al netto di un ultimo passaggio argomentativo: quello, cioè, in cui si discorre della funzionalità dell'intervento normativo a determinare una maggiore apertura del settore autostradale alla concorrenza. A ben intendere, il Giudice costituzionale asserisce, infatti, che il provvedimento censurato favorirebbe, tra le altre cose, anche la concorrenza sul mercato di operatori diversi dal concessionario, ma la rilevanza di tale ipotetico apporto trova evidente ridimensionamento nel fatto che il decreto censurato disponga l'avvio della procedura negoziata *senza* previa pubblicazione di un bando di gara e non consenta, quindi, un effettivo ricorso al mercato ed ai benefici del suo ricorrervi.

In prosieguo, i punti della sentenza che approfondiscono anche il resto dei passaggi logici riportati dalla Corte per descrivere l'estromissione di ASPI, si presentano, sotto più di un aspetto, estremamente interessanti.

Con riguardo al primo, quello cioè relativo al divieto (previsto in capo al concedente) di attivare la convenzione, la Corte argomenta che l'obbligo di provvedere al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture (enunciato dall'art. 3, co. 1, lett. b della convenzione stessa) non presupponga una reciproca posizione in termini di diritto ad onorare gli obblighi dedotti dall'accordo (e, quindi, di ricostruire una parte della rete viaria). In altre parole, sebbene ASPI abbia un *interesse* (anche, naturalmente, economico) all'adempimento degli obblighi previsti dall'accordo e, segnatamente, alla ricostruzione del ponte crollato (interesse non negato e, anzi, affermato dalla Corte<sup>57</sup>) la sfera giuridica del concessionario, almeno con riguardo a questo aspetto particolare, sarebbe costituita di soli obblighi (il cui adempimento è azionabile su facoltà di controparte) e sarebbe priva di diritti.

Un'affermazione, quella così operata, che trova successivo avallo nei passaggi che seguono, dove si afferma che, in accordo ai principi generali della materia, le modalità con cui può disporsi il ripristino della rete viaria, sono determinate discrezionalmente dal solo concedente, senza che ciò segni alcuna *devianza* dalle regole in tema di concessioni.

Con ogni evidenza, il passaggio in esame risulta cruciale. In questo tratto della sentenza, la Corte sorvola, senza cogliere, la sostanza del provvedimento – che, di fatto, ha disposto una sospensione parziale (e cautelare) della concessione (con norma-provvedimento) – e svolge, al contrario, una serie di precisazioni in ordine alle posizioni deducibili dall'accordo, aggiungendo qualche riflessione di carattere generale sull'istituto della concessione.

---

<sup>57</sup> Cfr. Considerato in diritto, 17.2.

Nel farlo, la stessa giunge, però, ad una conclusione un po' inaspettata, poiché preferisce inerpicarsi nel percorso più aspro. La Corte preferisce, infatti, affermare l'infondatezza delle questioni fondando la decisione sull'insussistenza del diritto alla ricostruzione, anziché motivare l'immunità dell'intervento legislativo a partire dai difetti di logicità delle censure proposte, considerando l'intrinseca e incontestabile ragionevolezza ed adeguatezza di una norma che abbia disposto la sospensione parziale di una concessione alla luce della gravissima situazione contingente.

E a tali incertezze si aggiunge quanto sembra emergere nei fugaci assunti finali, quando la sentenza si perita di rilevare l'errore del giudice remittente, il quale avrebbe ritenuto che la convenzione sia *opponibile* alla discrezionalità del legislatore.

Un passaggio, quest'ultimo, che potrebbe sembrare superfluo, in una sentenza che ha escluso in concreto detta opposizione; come visto la Corte aveva precisato che la Convenzione non aveva assegnato ad ASPI un diritto alla ricostruzione. Ora se le norme-provvedimento del decreto non derogano, quindi, l'accordo convenzionale stretto dai due soggetti, resta da comprendere il rilievo di tale precisazione contenuta nella sentenza.

Da ultimo, si ritiene che meriti particolare attenzione il passaggio della sentenza nel quale la Corte prende posizione in ordine alla proporzionalità delle norme censurate. A questo riguardo, il Giudice costituzionale afferma che il legislatore abbia adottato una norma senza dubbio acconcia allo scopo e che l'interesse di ASPI a gestire la rete per profitto sia stato bilanciato in modo non incongruo, *posto che, fin dall'impiego della decretazione d'urgenza, si è inteso procedere alla ricostruzione il più celermente possibile, adottando a tal fine ogni misura giuridica utile perché si agisse con efficacia e tempestività*. Ebbene, in quest'ultimo passaggio si valorizza adeguatamente la prontezza dell'intervento che, adottato in tempi rapidi, ha presto munito di disciplina una situazione che abbisognava di regolazione.

Al netto dell'indubbio apporto meritorio che tale provvedimento può aver profuso per via della sua celerità, può, però, segnalarsi che la rapida adozione sia, forse, inidonea ad integrare, da sola, il parametro della proporzionalità dell'intervento. Più precisamente, l'affermazione del carattere proporzionale sulla sola scorta della prontezza dell'intervento, non coglie particolarmente nel segno in quanto non sembri accompagnato ad un giudizio di proporzionalità sulla spoliazione del diritto alla ricostruzione (o, comunque, sulla sospensione della concessione).

Affermare tale esclusione in via legislativa significa, infatti, compromettere ogni possibile contestazione in ordine alla legittimità dell'intervento, motivo per il quale è oltremodo necessario e auspicabile che qualunque misura di questo tipo sia fortemente motivata (e giustificata) dall'angolo visuale della proporzionalità.

Le considerazioni svolte fino a questo momento si appuntano, in via prevalente, su specifici passaggi testuali, evidenziando l'interesse delle soluzioni adottate, questione per questione, dalla Corte. L'impianto argomentativo della sentenza in commento e l'importanza dei temi sfiorati dal caso consentono, però, che siano parimenti svolte anche alcune considerazioni di carattere più generale.

In primo luogo, la vicenda sottoposta all'attenzione del Giudice costituzionale appare particolarmente delicata in quanto il carattere provvedimentale dell'intervento, differentemente da quanto accade in caso di adozione di un provvedimento amministrativo, si realizza, qui, attraverso un atto di normazione non impugnabile direttamente dai soggetti le cui posizioni soggettive risultano compromesse: circostanza che ha fatto sì che, affinché le norme censurate approdassero al giudice *a quo* e, poi, al giudizio della Corte, si impugnassero gli atti applicativi del decreto<sup>58</sup>.

L'adozione di norme-provvedimento, non comportando contestuali obblighi di motivazione dell'intervento, sperimenta, d'altronde, indubbe tensioni rispetto alla tutela dei diritti di difesa. A questo si aggiungono, però, altri profili.

La compressione della libertà imprenditoriale<sup>59</sup> operata dal legislatore potrebbe, ad esempio, non giustificarsi in modo del tutto pieno e non superare, in

---

<sup>58</sup> Sul possibile *vulnus* che derivi ai cittadini dal non poter censurare in giudizio il contenuto di una legge provvedimento si espresse già V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 133, secondo il cui avviso la tutela dei diritti di difesa, oltre che nella previsione del principio di legalità e nell'istituto della riserva di legge, dovesse rinvenirsi nella necessità che «tra la legge e l'atto applicativo, tra la norma e il provvedimento, sussistano un margine, uno stacco, tali da consentire quei rimedi, in sede amministrativa e in sede giurisdizionale, che non sarebbero possibili nei confronti della legge, e in definitiva quella raffrontabilità dell'atto, di volta in volta posto in essere, alla norma, che lo prevede e lo regola [...]»-

<sup>59</sup> In dottrina si sostiene che le leggi-provvedimento dovrebbero ritenersi illegittime quando escludano diritti. Secondo questa dottrina, posto che gli artt. 16, 21 e 33 Cost. prescrivono la regolazione di materie che riguardano diritti fondamentali attraverso atti generali, esisterebbe un “*divieto di leggi provvedimento (...) in materia di diritti fondamentali*”. Così A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2010. Rispetto, poi, alla possibilità che i diritti possano essere derogati da norme-provvedimento, si v. anche G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2007, pp. 319 ss., dove si legge: «Per ricordare un caso importante e discusso: la legge 25 gennaio 1982 n. 17 sulle associazioni segrete, in una prima parte, dice che cosa deve intendersi per associazione segrete e stabilisce in generale chi e come accerta tale situazione e quali conseguenze negative derivano dall'accertamento compiuto; ma in una seconda parte scioglie essa stessa una associazione, la loggia massonica chiamata P2, e cioè esegue (pretende di eseguire ed in pratica è riuscita ad

ogni caso, il vaglio di proporzionalità dell'intervento. Quanto appena affermato potrebbe essere supportato dal fatto che l'esclusione di ASPI non sembri in ogni caso *necessitata* in vista dell'assolvimento dell'interesse pubblico (non si comprende, cioè, perché l'interesse alla ricostruzione del ponte presupponga, in via assoluta, l'esclusione di un operatore, ancorché probabile responsabile di un evento). Allo stesso modo, non si può essere assolutamente certi che la scelta dell'esclusione sia in tutto e per tutto *adeguata* allo scopo da perseguire, in quanto la stessa è operata in assenza di accertamenti particolari, idonei ad escludere che ASPI non sia l'operatore più qualificato per la ricostruzione<sup>60</sup>.

---

*eseguire) per un caso concreto (rispetto a quella specifica associazione composta da quegli specifici associati) la sua stessa normazione generale e astratta. A mio parere questa seconda parte, alla luce delle cose ora dette, era e resta incostituzionale. Se però lo scioglimento della loggia P2 fosse stato deliberato, in assenza di una legge generale e astratta sul punto, con decreto-legge, la cosa sarebbe stata ammissibile perché è la stessa Costituzione a prevedere che in casi di necessità e urgenza il Governo possa adottare provvedimenti con forza di legge (e se ne capisce bene la ratio, se c'è necessità e urgenza)».* Le riflessioni proposte dall'Autore sono di grande utilità per il caso di specie perché Egli sembrerebbe dire che l'adozione di un decreto legge possa superare le storture di una legge-provvedimento che disponga in modo puntuale, intervenendo in senso peggiorativo sulla sfera giuridica di soggetti determinati. Nel caso concreto ci si chiede, allora, se l'adozione di un decreto-legge per escludere ASPI integri una scelta di normazione costituzionalmente insindacabile (una volta che si riscontri che ricorrono, naturalmente, i requisiti di cui all'art. 77 Cost. e le altre condizioni che la Costituzione richiede affinché possa farsi luogo alla decretazione d'urgenza). In altri termini, la posizione dottrinale che ritiene che le disposizioni costituzionali esprimerebbero il principio generale secondo cui al legislatore sarebbe vietato di disciplinare materie concernenti diritti fondamentali attraverso atti particolari come le leggi provvedimento, assume che sarebbe incostituzionale ogni legge provvedimento che restringa i diritti costituzionali. Se, però, si presta attenzione alla giurisprudenza della Corte, si nota come la posizione esposta, seppur logica, non sembrerebbe avallata dalle pronunce stratificatesi negli anni. Si conoscono, infatti, casi concreti di segno opposto (cfr., ad esempio, quanto accaduto con la l. 17/1982 recante *Scioglimento dell'associazione denominata P2*). In aggiunta, l'esistenza di un principio come quello affermato può essere messa in discussione anche attraverso una considerazione ulteriore: a tal fine, basta, infatti, prendere atto che, se i Costituenti hanno sentito la necessità di esplicitare l'esclusione di norme particolari solo in alcuni casi, ciò potrebbe essere stato proprio perché la regolazione attraverso norme provvedimentali di qualsiasi materia diversa da quelle enucleate (e, quindi, anche di quelle riguardanti diritti fondamentali diversi dagli artt. 16, 21, 33 Cost.) deve ritenersi del tutto legittima.

<sup>60</sup> In tema di proporzionalità cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Relazione a Conferenza triennale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola,

Sebbene la scelta di affidare la ricostruzione a *terzi* possa, infatti, rivelarsi, in astratto, ragionevole e legittima, quella di escludere il concessionario con una norma-provvedimento, senza che si sia operato un vaglio approfondito sull'inidoneità tecnica delle offerte da questo eventualmente presentate e senza che vi siano accertamenti in grado di comprovare le responsabilità per il crollo, è una soluzione che, forse, non supera indenne il *test* di proporzionalità così come quello di ragionevolezza.

A questo si può, inoltre, aggiungere che la *gravità* dell'evento-crollo, pure evocata dalla Corte, per quanto possa legittimamente costituire una causa di sospensione della concessione autostradale, comporti comunque una parziale deroga ai principi costituzionali: circostanza che renderebbe fortemente auspicabile un più diffuso chiarimento sulla necessità della misura. Quand'anche l'esclusione del concessionario rispondesse, infatti, al miglior interesse della collettività, una misura di questo genere, non avendo trovato collocazione in un provvedimento amministrativo impugnabile, dovrebbe poter superare il vaglio di legittimità costituzionale da operarsi sulle leggi-provvedimento solo all'esito di un serrato scrutinio sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento. Nel caso che ci occupa, si ritrae l'impressione che lo scrutinio in parola avrebbe meritato un più analitico inquadramento della fattispecie amministrativa incisa e qualche considerazione in più.

#### 4. Conclusioni

I rilievi svolti fino a questo momento non intendono mostrare che la decisione della Corte sarebbe dovuta essere di segno opposto, ma mirano, piuttosto, ad evidenziare che l'importanza delle questioni coinvolte avrebbe forse meritato che la Corte si diffondesse un po' di più su alcuni dei problemi posti dal caso, illuminando in modo ancor più deciso le ragioni giustificatrici delle misure adottate.

Resta, certo, indiscusso che, in base all'insegnamento della Corte, l'intervento peggiorativo eventualmente disposto a carico dei singoli da una legge-

---

Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013; G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; ID., *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2006; G. PINO, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion Pratica*, n. 2/2014; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa: ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Giuffrè, Milano, 2008; F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2016, p. 34; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998.



provvedimento deve ritenersi ammissibile solo nella misura in cui superi uno stretto scrutinio di ragionevolezza<sup>61</sup>, ma proprio la precisazione della ragionevolezza delle misure adottate in questo caso (un caso che, in modo molto drammatico, si presenta particolarmente idoneo a legittimare soluzioni eccezionali), sembra aver, qui, trovato meno spazio di quanto avrebbe potuto.

Per quanto l'opzione decisoria concretamente adottata sia, infatti, efficace ad assicurare gli effetti prodotti dalla normativa emergenziale, lo studio della pronuncia restituisce l'impressione che il prudente esercizio di auto-contenimento osservato dalla Corte abbia ricoperto uno spazio davvero significativo, alleggerendo (in modo rispettabile, ma complesso) la potenziale portata della decisione.

---

<sup>61</sup> Lo scrutinio di ragionevolezza in rapporto alla legittimità costituzionale della leggi-provvedimento è stato, da ultimo, oggetto della sent. n. 289/2010. Per ricostruire la giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento parimenti fondamentali sono, poi, le sentt. nn. 154 del 2013 e, prima di esse, la sent. n. 137 del 2009 e la n. 2 del 1997, le quali hanno stabilito che sono leggi-provvedimento quelle che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati»; la sent. n. 94 del 2009, che ha precisato che è legge-provvedimento anche quella che indice su un *numero* determinato di destinatari (e non già il provvedimento che intervenga su destinatari singolarmente individuati); le sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997, che hanno affermato il principio per cui le leggi-provvedimento abbiano «contenuto particolare e concreto»; le sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009, che hanno confermato che le leggi-provvedimento possono essere ispirate da esigenze contingenti; le sentenze con le quali è stato stabilito che nessuna disposizione costituzionale comporti una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989). In tema v. anche sent. n. 275 del 2013. Si sofferma sul sindacato della Corte costituzionale sulle leggi-provvedimento D. BELVEDERE, *Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed "evanescenza" dei relativi criteri utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.