



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 14 OTTOBRE 2025, N. 147

Testo

Materia

Imprese – Autostrade – Decretazione d’urgenza – Doppia pregiudizialità

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento (*infra*, 3)

Sentenza di rigetto (*infra*, 4)

Oggetto della q.l.c.

Art. 13, co. 3, **decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162** (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi [...]¹), conv. legge 28 febbraio 2020, n. 8 – Art. 13, co. 5 **decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183** (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi [...]¹), conv. legge 26 febbraio 2021, n. 210².

Parametri

Artt. 3, 41, 97 Cost. (3) – Art. 77 Cost. (4)

Massima

- In presenza di una disposizione di legge che confligga sia con la Costituzione che col diritto europeo, spetta al giudice la scelta se sollevare una questione di costituzionalità, disapplicare il diritto nazionale o, ricorrendone i presupposti, esperire entrambi i rimedi.
- (4) Stante la non tipizzabilità dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge, il relativo sindacato di costituzionalità può coglierne solo la mancanza evidente, restando esclusa ogni valutazione sulla ragionevolezza della disciplina introdotta.
- (3) Il reiterato differimento dei termini per l’adeguamento tariffario e l’aggiornamento dei Piani economici e finanziari nel settore delle concessioni autostradali altera irragionevolmente l’equilibrio contrattuale a favore dell’Amministrazione concedente, risultando irragionevolmente lesivo della libertà

¹ Per il titolo integrale dell’atto si rinvia al testo ufficiale.

² La Corte dichiara illegittimi, in via consequenziale, anche l’art. 2, co. 1, decreto-legge n. 121/2021; l’art. 24, co. 10-bis, decreto-legge n. 4/2022; l’art. 10, co. 4, decreto-legge n. 198/2022.

d'iniziativa economica privata del concessionario. Inoltre, esso paralizza l'attività dell'Amministrazione medesima, minandone il buon andamento.

Profili d'interesse

- La Corte sembra tenere alla riaffermazione del proprio ruolo di garante dei diritti fondamentali, laddove evidenzia la preferibilità dell'annullamento *ex art. 136 Cost.* rispetto alla mera disapplicazione, conseguenza della *primauté* del diritto europeo.
- La Corte ribadisce, in maniera alquanto apodittica, la propria impossibilità di sindacare la ragionevolezza della decretazione d'urgenza, facendo rientrare di fatto in tale cono d'ombra il sindacato sulla stessa esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza.
- La Corte apprezza l'incostituzionalità della disciplina sottoposta al suo vaglio anche alla luce degli effetti prodotti da disposizioni entrate in vigore successivamente, rispetto alle quali opera un intervento di bonifica, per così dire, sistematico, mediante l'istituto della declaratoria di incostituzionalità consequenziale.

Precedenti connessi

Sui casi di doppia pregiudizialità

- C. cost., *sentenza 3 gennaio 2025, n. 1*
- C. cost., *sentenza 14 dicembre 2017, n. 269*

Sulla maggiore garanzia offerta dal sindacato accentrato di costituzionalità

- C. cost., *sentenza 4 febbraio 2025, n. 7*

Sui limiti del sindacato di costituzionalità sui presupposti della decretazione d'urgenza

- C. cost., *sentenza 27 gennaio 1995, n. 29*
- C. cost., *sentenza 23 maggio 2007, n. 171*
- C. cost., *sentenza 25 luglio 2024, n. 146*

Estratto della motivazione

2.- La circostanza per cui il Consiglio di Stato dubita della compatibilità delle due disposizioni censurate in riferimento tanto a parametri costituzionali, quanto a plurime norme del diritto dell'Unione europea, non inficia l'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In evenienze del genere, [spetta] al giudice la scelta di quale rimedio avvalersi tra l'incidente di costituzionalità e la non applicazione del diritto nazionale [...]. [I] due rimedi possono contestualmente essere esperiti[...].

[L]'interlocuzione con questa Corte, del resto, ha il pregio, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, di rimuovere le norme censurate dall'ordinamento

con effetti erga omnes, offrendo dunque una garanzia aggiuntiva al primato del diritto dell'Unione e un tutt'altro che trascurabile beneficio al valore di rilievo costituzionale della certezza del diritto [...].

5.1.- [I]n ragione della elasticità della clausola di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., [lo] scrutinio [della Corte costituzionale], che non deve sovrapporsi a quello di Governo e Parlamento, è limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti [...] e a prescindere da ogni valutazione in ordine alla ragionevolezza della disciplina introdotta [...].

5.2.- Nella dianzi ricordata prospettiva, le odierne questioni non sono fondate.

5.2.1.- Entrambe le disposizioni censurate [...] sono materialmente omogenee rispetto ai decreti-legge in cui esse sono inserite. [...]

5.2.2.- Neppure può riscontrarsi, nei termini di evidenza del vizio richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte, un'eterogeneità [...] rispetto alla finalità – garantire la continuità dell'azione amministrativa – espressa identicamente nei preamboli di entrambi i decreti-legge.

[...]

6.3.2.- Sul versante dell'azione amministrativa, le cui coordinate vanno rinvenute nell'art. 97 della Carta, va rilevato che il principio di continuità della stessa impone di evitare ogni ritardo che non sia strettamente funzionale alla salvaguardia dell'interesse pubblico cui è finalizzato il concreto procedimento e che possa pregiudicare, in tal modo ingiustificatamente, l'interesse dei privati. [...]

[I]mponendo di non provvedere nei termini originariamente previsti sull'istanza di adeguamento tariffario e sull'aggiornamento del PEF, alla soluzione di continuità nell'esercizio dell'azione amministrativa e nell'ordinario svolgimento del rapporto contrattuale, si è aggiunto l'effetto di rendere sostanzialmente inoperanti gli istituti volti a favorire la conclusione di procedimenti il cui termine ordinatorio sia scaduto, a garanzia del buon andamento di tale azione amministrativa; con la conseguenza di produrre, a detrimento di quel buon andamento, la deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti e, soprattutto, la copertura in via legislativa di comportamenti della pubblica amministrazione astrattamente idonei a generare la sua responsabilità sul piano civilistico.

Gli illegittimi effetti determinati dalle disposizioni censurate, d'altra parte, sono stati accentuati dalle ulteriori dilazioni dei termini dettate dalla normativa successiva, le quali reiterano e consolidano l'alterazione della parità tra la parte pubblica e quella privata, senza che vi sia un interesse pubblico a sorreggere tale mutamento dell'equilibrio.

Non va da ultimo sottaciuto, anche sul piano della ragionevolezza, l'effetto paradossale della censurata posticipazione dei termini procedurali, che non fa altro che alterare la corrispondenza tra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio, in spregio del principio, posto a garanzia dell'utenza, del pay for use [...].

6.3.3.- «[C]on riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, [...] il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, [...] a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...]» (sentenza n. 234 del 2020). [...]

Le disposizioni censurate pongono invece una disciplina che – pur non modificando ex se la regolazione del rapporto concessorio, in quanto apparentemente si limita a differire i termini per la conclusione dei procedimenti di adeguamento tariffario e di aggiornamento

dei PEF – finisce per alterare irragionevolmente l'equilibrio contrattuale tra le parti, sbilanciandolo in favore di una di esse, l'amministrazione concedente, con ricadute negative sugli interessi tanto dei concessionari, quanto dell'utenza. [...]

[I]nfatti, l'aggiornamento del PEF e l'adeguamento annuale delle tariffe [...] sono funzionali a consentire al concessionario di programmare le capacità di spesa e gli investimenti da effettuare sulla rete autostradale, in modo da assolvere efficientemente agli obblighi contrattuali derivanti dalla convenzione. Il differimento dei termini per la conclusione dei procedimenti qui in esame altera l'equilibrio contrattuale e impedisce al concessionario di avere la provvista finanziaria necessaria, minandone dunque la libertà di iniziativa economica privata.

6.3.4. – [...] Le disposizioni censurate – e quelle che ne sono seguite – hanno, invece, sistematicamente differito e diversamente scansionato la sequenza procedimentale, di natura contrattuale, in ordine all'aggiornamento dei PEF e all'adeguamento delle tariffe [...].

L'esito è duplice. In primo luogo, si realizza un irragionevole blocco dell'attività amministrativa [...]. In secondo luogo, viene a crearsi uno squilibrio tra le parti del rapporto concessorio [...].

6.3.6.- La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, [...] alle disposizioni che, incidendo sul testo originario dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, hanno ulteriormente differito i termini ivi previsti, così aggravando i vizi di costituzionalità in questa sede accertati. Gli atti legislativi in questione, nella loro sequenza, sono ancor più sintomatici del cattivo uso del potere legislativo sopra riscontrato.