CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **181/2019** (ECLI:IT:COST:2019:181)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMOROSO**
Udienza Pubblica del **04/06/2019**; Decisione del **05/06/2019**
Deposito del **16/07/2019**; Pubblicazione in G. U. **24/07/2019**
Norme impugnate: Art. 52 quinquies del decreto-legge 24/04/2017, n. 50, convertito, con modificazioni, in legge 21/06/2017, n. 96.
Massime: **42794 42795 42796 42797**
Atti decisi: **ord. 174/2018**

SENTENZA N. 181

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, promosso dal Tribunale ordinario di Roma

nel procedimento vertente tra la Strada dei Parchi spa e l'ANAS spa e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con ordinanza del 7 settembre 2018, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione dell'ANAS spa e della Strada dei Parchi spa, quest'ultima fuori termine;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Strada dei Parchi spa e Maria Cristina Costi e Maria Stefania Masini per l'ANAS spa.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 7 settembre 2018, il Tribunale ordinario di Roma – nel procedimento civile promosso dalla società Strada dei Parchi spa contro ANAS spa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, per contrasto con gli artt. 1, 3, 24, 77, secondo comma, e 101 della Costituzione, nella parte in cui prevede la spettanza all'ANAS spa (di seguito: ANAS) delle «rate del corrispettivo della concessione di cui all'art. 3, lettera c), della vigente Convenzione stipulata il 18 novembre 2009» relativa alle autostrade A24 e A25.

Il giudice premette di dover decidere sull'opposizione a un decreto ingiuntivo richiesto e ottenuto da ANAS per conseguire dalla concessionaria Strada dei Parchi spa (di seguito: Strada dei Parchi) il pagamento del corrispettivo della concessione per l'anno 2015, nell'importo complessivo di euro 60.696.969,16 oltre interessi moratori.

Riferisce il Tribunale che, secondo la società opponente, l'ANAS non sarebbe legittimata a ricevere il pagamento, in quanto unico titolare del credito è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT) al quale, a far data dal 1° ottobre 2012 – per effetto del combinato disposto dell'art. 36, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; dell'art. 11, comma 5, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14; e dell'art. 25 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98 – sono state trasferite le funzioni, nonché le situazioni debitorie e creditorie già facenti capo ad ANAS.

Tuttavia, prima dell'udienza fissata per la precisazione delle conclusioni, è entrato in vigore l'art. 52-quinquies del d.l. n. 50 del 2017, come modificato, che ha previsto non solo il differimento del pagamento delle rate del corrispettivo della concessione del 2015 e del 2016, ma anche la spettanza del credito ad ANAS.

Tale disposizione – secondo il Tribunale rimettente – ha mutato significativamente, in corso di causa, il quadro normativo di riferimento.

La disposizione censurata, infatti, onde consentire l'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza delle autostrade A24 e A25, stabilisce – nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale e previa

presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti da parte del concessionario – la sospensione temporanea dell'obbligo di versare le rate del corrispettivo della concessione con rateizzazione del relativo importo e il differimento della corresponsione al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030; prevede, inoltre, la spettanza ad ANAS del pagamento del corrispettivo.

Orbene, alla luce di tale sopravvenienza, prosegue il giudice rimettente, l'ANAS ha domandato la revoca del decreto ingiuntivo e la condanna condizionata della controparte al pagamento della rata di corrispettivo in questione alle nuove scadenze indicate dalla norma sopravvenuta.

Il Tribunale rimettente, ritenuta allo stato inammissibile la richiesta di condanna condizionata, dubita della legittimità costituzionale di questa sostituzione ex lege di ANAS nel credito del MIT.

Quanto alla rilevanza delle questioni, il giudice a quo afferma di dover fare applicazione della disposizione censurata perché la questione relativa alla titolarità del credito costituisce l'unico motivo di opposizione al decreto ingiuntivo.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale, con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., osserva che la previsione relativa alla titolarità delle rate del corrispettivo della concessione costituisce «una disposizione del tutto nuova rispetto a quella dell'originario decreto-legge, […] in "evidente e manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione" […] sia con l'oggetto del medesimo nuovo art. 52-quinquies, quale palesato dalla relativa rubrica – "Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25" −, sia con la ratio ed il contenuto precettivo della sua restante parte, risultando, anzi, addirittura in contrasto con essi».

In riferimento, poi, agli artt. 1, 3, 24 e 101 Cost., il Tribunale ravvisa un uso improprio del potere legislativo da parte del legislatore il quale avrebbe agevolato, attraverso il procedimento di conversione della decretazione d'urgenza, l'ANAS, finanziariamente riconducibile allo Stato soggetto, influenzando così la controversia in corso.

Secondo il rimettente, la disposizione censurata «da un canto, investe un singolo determinato negozio tra parti determinate, in pendenza di una pluralità di giudizi in cui in contestazione è proprio il pagamento di parte delle rate di corrispettivo di concessione cui essa si riferisce, dall'altro impone ope legis una decisione viceversa già affidata all'organo giurisdizionale e da quest'ultimo già risolta in senso diverso». In tal modo, essa confligge con il principio della separazione dei poteri e lede le prerogative della giurisdizione e il principio di uguaglianza; inoltre non è in sintonia con il carattere generale e astratto che deve connotare la funzione normativa, non preordinata a disciplinare singoli rapporti. Vengono, cioè, modificate regole pattizie attraverso una norma-provvedimento che invade una sfera che, per sua natura, dovrebbe restare affidata alla libera autonomia dei soggetti già parte della convenzione.

2.– Con atto del 28 dicembre 2018, depositato in pari data, si è costituita in giudizio ANAS sostenendo innanzi tutto l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Roma, per difetto di rilevanza della norma nel giudizio a quo. La parte assume che l'intera disciplina prevista dall'art. 52-quinquies del d.l. n. 50 del 2017 sarebbe inapplicabile per carenza del presupposto integrato dalla tempestiva presentazione, da parte della società concessionaria, di un piano di convalida per interventi urgenti, circostanza che, nella specie, secondo quanto riferito dallo stesso giudice rimettente, è rimasta pacificamente indimostrata.

Nel merito comunque le questioni sarebbero infondate.

La prospettata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. non sussisterebbe in quanto

l'intervento del legislatore è correlato alla necessità di predisporre in tempi rapidi misure idonee a fronteggiare le esigenze di messa in sicurezza delle autostrade A24 e A25.

Quanto alla asserita violazione degli artt. 1 e 3 Cost., l'ANAS rileva che il rimettente non ha indicato le ragioni a sostegno delle censure.

Circa il contrasto con gli artt. 24 e 101 Cost., la parte nega che la disposizione censurata possa aver dato luogo a un'interferenza con il potere giurisdizionale.

Né sarebbe fondata la censura basata sulla qualificazione della disposizione come norma-provvedimento. Infatti, alla luce del quadro normativo che regola i rapporti tra il MIT e l'ANAS nella qualità, a sua volta, di concessionaria del Ministero concedente, emerge chiaramente che con l'art. 52-quinquies del d.l. n. 50 del 2017 il legislatore è intervenuto non già sul rapporto tra i soggetti in lite, bensì «per fare chiarezza in ordine ai rapporti finanziari derivanti dalla concessione» e garantire, al contempo, l'esecuzione di interventi urgenti assicurando al concessionario delle autostrade A24 e A25 l'immediata disponibilità di risorse economiche.

3.– Con atto depositato fuori termine il 1° marzo 2019, si è costituita in giudizio la società Strada dei Parchi.

Il deposito fuori termine dell'atto in questione rende la costituzione inammissibile, come dichiarato con ordinanza dibattimentale.

4.– Con memoria del 14 maggio 2019, depositata in pari data, l'ANAS ha ribadito le proprie difese.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 7 settembre 2018, il Tribunale ordinario di Roma – nel procedimento civile promosso dalla società Strada dei Parchi spa contro ANAS spa e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, per contrasto con gli artt. 1, 3, 24, 77, secondo comma, e 101 della Costituzione, nella parte in cui prevede la spettanza all'ANAS spa (di seguito: ANAS) delle «rate del corrispettivo della concessione di cui all'art. 3, lettera c), della vigente Convenzione stipulata il 18 novembre 2009» relativa alle autostrade A24 e A25.

In particolare, la disposizione censurata, rubricata «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25» e inserita nel citato decreto-legge dalla legge di conversione, così dispone: «Nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e tenuto conto della necessità e urgenza di mettere in sicurezza antisismica le autostrade A24 e A25, nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale, l'obbligo del concessionario di versare le rate del corrispettivo della concessione di cui all'articolo 3, lettera c), della vigente Convenzione stipulata il 18 novembre 2009, relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell'importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, è sospeso, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti, presentato dal concessionario entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, da approvare entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nel medesimo decreto sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione, nonché la regolazione di detto periodo transitorio. Tale

importo è destinato all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Il concessionario effettua il versamento all'ANAS S.p.a. delle rate sospese del corrispettivo della concessione, tutte di spettanza dell'ANAS S.p.a., per complessivi euro 111.720.000, in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna delle quali dell'importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. Restano altresì ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo spettante all'ANAS S.p.a.».

2.– Con riguardo a tale disposizione, già oggetto di giudizio di costituzionalità in via principale promosso dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, Cost., questa Corte, nella sentenza n. 128 del 2018, ha avuto modo di rilevare che essa si inserisce nel contesto di disposizioni urgenti recanti interventi per le zone colpite da eventi sismici e riguarda in particolare la sicurezza delle autostrade A24 e A25, classificate come opere strategiche per finalità di protezione civile dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, 21 ottobre 2003 (Disposizioni attuative dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica»).

In precedenza, il legislatore statale − art. 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» − proprio per rispondere all'esigenza di adeguamento delle due autostrade suddette alla normativa vigente in materia di protezione da rischio sismico, aveva previsto che il Governo avrebbe rinegoziato con la società concessionaria le condizioni della concessione.

In linea di continuità con tale iniziale intervento, la disposizione, attualmente censurata dal Tribunale rimettente, ha configurato un singolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come «urgenti». Si prevede, infatti, la sospensione dell'obbligo per la società concessionaria di pagare la rata annuale del corrispettivo della concessione per il 2015 e il 2016 per complessivi euro 111.720.000; importo questo che, quand'anche non costituisca l'erogazione di un finanziamento, ma rappresenti solo un (temporaneo) risparmio di spesa, deve considerarsi destinato «all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25». Si tratta non già di una remissione ex lege del debito, ma solo di un differimento della data di esigibilità del credito: la società concessionaria rimane obbligata a versare tale importo ed è tenuta a pagarlo ad ANAS in tre rate, ognuna dell'importo di euro 37.240.000, con scadenza al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. La stessa disposizione ha invece lasciato ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo, anch'esse previste come spettanti ad ANAS e non al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT).

La sospensione del pagamento delle due rate, prevista dalla disposizione impugnata, rappresentava comunque solo una parte del finanziamento degli interventi urgenti e necessitava di un completamento della manovra.

Il legislatore è, infatti, intervenuto nuovamente nel corso dello stesso anno (2017) per integrare il finanziamento dei lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade. L'art. 16-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123, ha previsto che per lo sviluppo dei territori delle Regioni Abruzzo e Lazio e al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 che si rendono necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017, è autorizzato un contributo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore della società concessionaria Strada dei Parchi spa (di seguito: Strada

dei Parchi); disposizione poi integrata dall'art. 1, comma 725, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che ha specificato ulteriormente i termini di erogazione del contributo.

È nel contesto di questa ampia manovra per il finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle autostrade suddette che si inserisce la disposizione censurata.

3.– A fronte di questo più ampio e complesso contenuto della disposizione censurata, va innanzi tutto individuato l'oggetto, più limitato, dell'ordinanza di rimessione.

Il Tribunale rimettente, che è chiamato a pronunciarsi sulla debenza, o no, della rata per l'anno 2015 del corrispettivo della concessione, oggetto del decreto ingiuntivo chiesto e ottenuto da ANAS e opposto dalla società con atto di citazione notificato sia ad ANAS, sia al MIT, non si interroga in ordine alla legittimità del differimento ex lege del termine di adempimento. Ciò perché ha respinto sia l'istanza della Strada dei Parchi di rimessione in termini per provare l'adozione del piano di convalida di interventi urgenti, cui era condizionato il differimento del termine di adempimento, sia quella di riunione ad altro giudizio, pendente tra le stesse parti innanzi al medesimo Tribunale, in cui tale prova – secondo la società opponente – era stata offerta. Simmetricamente ha ritenuto, allo stato, «inammissibile» (e «verosimilmente infondata») la domanda di ANAS di condanna della società al pagamento della rata del 2015 alla scadenza del nuovo termine di adempimento fissato dalla disposizione censurata (31 marzo 2028, in parte, e per il residuo, 31 marzo 2029).

Né, per la stessa ragione, sarebbe configurabile – ad avviso del Tribunale – alcuna cessazione della materia del contendere, secondo la sollecitazione in tal senso fatta dalla difesa della Strada dei Parchi nel giudizio principale, in ordine all'adempimento dell'obbligazione di pagamento della rata per il 2015 all'originaria data di adempimento – quella presa in considerazione dal decreto ingiuntivo opposto – proprio perché doveva escludersi, allo stato, che la società potesse beneficiare del differimento ex lege di tale termine di adempimento in mancanza della prova di aver presentato il piano di convalida per interventi urgenti.

Tale differimento è quindi fuori dall'oggetto dell'ordinanza di rimessione che è focalizzata esclusivamente sull'indicazione – ex lege, secondo il rimettente – dell'ANAS come soggetto a cui spetta il pagamento della rata del 2015 del corrispettivo della concessione, pattuito nella sopraindicata convenzione del 2009, ove anche non operasse il differimento del termine di adempimento.

In effetti, la disposizione censurata non prevede soltanto il differimento del termine di adempimento delle rate 2015 e 2016 del corrispettivo della concessione nel complesso meccanismo di finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle autostrade suddette. Come correttamente osserva il Tribunale rimettente, vi è anche un dato normativo ulteriore, pur strettamente legato al meccanismo di finanziamento dei lavori suddetti. È indicata l'ANAS come soggetto a cui «spettano» sia gli importi delle due rate (2015 e 2016) il cui termine di pagamento viene differito di oltre tredici anni, sia gli importi delle rate ulteriori, ossia quelle in scadenza nel 2017 e successivamente.

Le censure si appuntano proprio su questo elemento della fattispecie della disposizione censurata. Il giudice rimettente non ha dubbi di legittimità costituzionale in ordine al meccanismo di differimento delle rate in scadenza nel 2015 e nel 2016, e anzi ritiene che, allo stato (in mancanza della prova del presupposto), la società opponente non possa beneficiare di tale differimento, ma censura la norma nella parte in cui avrebbe sostituito, come destinatario del pagamento in particolare della rata del 2015, l'ANAS all'effettivo creditore che – secondo il Tribunale – sarebbe stato il MIT alla stregua della disciplina previgente.

Ciò perché dopo la stipulazione della convenzione del 18 novembre 2009 tra ANAS e la

società concessionaria è intervenuto dapprima il legislatore prevedendo l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali e il suo subentro entro il 30 settembre 2012 ad ANAS nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data (art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111). Successivamente l'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha contemplato la soppressione dell'Agenzia in caso di mancata adozione dello statuto della stessa entro la data del 30 settembre 2012 e il trasferimento al MIT, a decorrere dal 1° ottobre dello stesso anno, dei compiti già attribuiti all'Agenzia.

Infine, l'art. 25 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ha previsto il versamento direttamente al bilancio dello Stato dei canoni di concessione del sedime autostradale a carico dei concessionari stradali a partire al 1° ottobre 2012.

4.– Operata questa delimitazione delle questioni dell'ordinanza di rimessione, va poi rigettata, in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa di ANAS, che sostiene non essere la disposizione censurata applicabile nel giudizio a quo per carenza del presupposto costituito dalla tempestiva presentazione, da parte della società concessionaria, di un piano di convalida per interventi urgenti; circostanza che, nella specie, secondo quanto riferito dallo stesso giudice rimettente, è rimasta allo stato indimostrata.

È vero che è lo stesso Tribunale a ritenere che la disposizione censurata, nella parte in cui prevede il differimento del pagamento della rata del 2015, non troverebbe applicazione, perché manca ancora la prova che la Strada dei Parchi abbia depositato il piano di convalida per interventi urgenti, previsto dalla disposizione censurata come condizione per il differimento del termine di adempimento.

Tuttavia, il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata esprima anche un altro contenuto: indica l'ANAS come legittimata in generale – e non già solo limitatamente alle due rate sospese e a quelle successive – a ricevere il pagamento.

È questa una deduzione plausibile, fatta dal Tribunale in via interpretativa, che soddisfa il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Inoltre – aggiunge il Tribunale – l'ammissibilità, esclusa allo stato, della domanda di ANAS di condanna della citata società al pagamento della rata 2015 alla scadenza del nuovo termine differito al 2028 e al 2029, sarebbe essa stessa condizionata dall'esito della valutazione di costituzionalità perché, ove fossero ritenute non fondate le questioni di costituzionalità, ciò «consentirebbe proprio la richiesta condanna condizionata».

Anche sotto questo profilo le sollevate questioni di costituzionalità sono rilevanti e quindi ammissibili.

5.– È invece manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 1 Cost., per assoluta mancanza di motivazione.

L'ordinanza svolge cumulativamente le argomentazioni a sostegno della censura di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 1, 3, 24 e 101 Cost., ma nessuna di esse ha alcuna connessione, nemmeno indiretta o riflessa, con l'art. 1 Cost., né quanto al lavoro su cui è fondata la Repubblica, né quanto al principio della sovranità popolare, entrambi estranei ai temi dibattuti nel giudizio a quo.

6.– Nel merito, le questioni sollevate con riferimento a tutti gli altri evocati parametri non sono fondate.

7.– Non è fondata la questione sollevata con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

La disposizione censurata, inserita dalla legge di conversione n. 96 del 2017 del d.l. n. 50 del 2017, sarebbe – secondo il Tribunale rimettente – una norma spuria, estranea al contenuto del decreto-legge e alle ragioni di urgenza e necessità che hanno legittimato quest'ultimo.

È vero – e va ribadito – che «[l]a legge di conversione […] rappresenta una legge "funzionalizzata e specializzata" che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014).

Ma questa Corte ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014).

Solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) o la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione.

Nella specie, il d.l. n. 50 del 2017 – sul ritenuto presupposto della «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre nuove iniziative volte a tutelare le popolazioni colpite da eventi sismici nell'anno 2016 e 2017» – ha previsto vari interventi per le zone colpite dal sisma. La disposizione introdotta dalla legge di conversione (il censurato art. 52-quinquies) riguarda – come del resto inequivocabilmente espresso dalla sua rubrica – la sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Essa quindi – lungi dall'essere "totalmente estranea" o addirittura "intrusa" – è, al contrario, strettamente connessa alle ragioni di urgenza e necessità che hanno fondato l'adozione del decreto-legge.

Né tale connessione viene meno per il fatto che il Tribunale rimettente abbia isolato un frammento normativo, censurandolo di illegittimità costituzionale, costituito – come sopra precisato – dalla sola indicazione dell'ANAS come soggetto a cui spetta la rata del corrispettivo della concessione, in particolare quella del 2015.

Il differimento del termine di adempimento di tale rata apparteneva – come si è già detto – al complesso meccanismo di finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade. E quindi l'indicazione del soggetto nei confronti del quale la società avrebbe potuto adempiere la sua obbligazione con effetti liberatori non era affatto estranea a tale meccanismo.

9.– Neppure sono fondate le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3, 24 e 101 Cost.

La censura portante che collega gli evocati parametri, sorretti da una motivazione comune nell'ordinanza di rimessione, è quella del dedotto squilibrio che nel processo avrebbe determinato, quanto al contraddittorio e alla posizione delle parti, la sopravvenuta disposizione recata dall'art. 52-quinquies del d.l. n. 50 del 2017 nel prevedere che il credito per la rata del 2015 del corrispettivo della convenzione del 2009, il cui termine di adempimento veniva differito al 2028 e al 2029, spettava all'ANAS, così frustrando la tesi difensiva della società opponente secondo cui creditore era invece il MIT.

Infatti, nel giudizio a quo, di opposizione a decreto ingiuntivo, si controverte proprio della spettanza della rata del 2015, rivendicata dall'ANAS e contestata dalla Strada dei Parchi che sostiene, al contrario, essere il MIT il vero creditore, al quale comunque è stato notificato l'atto di opposizione della società e del quale ANAS, e parimenti la società stessa, hanno chiesto la

chiamata in causa (come confermato in udienza dal difensore della parte costituita).

10.– La disposizione censurata contiene una norma-provvedimento perché riguarda non già le concessioni delle autostrade in generale, ma una singola concessione – quella avente a oggetto le autostrade A24 e A25 – e una determinata convenzione, quella del 18 novembre 2009 stipulata tra ANAS, quale concedente, e la società Strada dei Parchi, quale concessionaria.

La regola del differimento ex lege del pagamento delle rate del 2015 e del 2016 riguarda – e modifica – lo specifico contenuto della Convenzione; ciò che qualifica la disposizione censurata come norma-provvedimento.

La fattispecie della legge (o norma)-provvedimento ricorre quando, con una previsione di contenuto particolare e concreto, una legge o una sua singola disposizione incidono su un numero limitato di destinatari (sentenza n. 24 del 2018) o finanche su una singola posizione giuridica (sentenza n. 231 del 2014).

Questa Corte ha in proposito costantemente affermato che «la natura di "norma-provvedimento" […], da sola, non incide sulla legittimità della disposizione» (sentenza n. 270 del 2010) e che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento – le quali non sono incompatibili «in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione» (sentenza n. 85 del 2013) – deve essere «valutata in relazione al loro specifico contenuto» (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenza n. 288 del 2008).

La norma-provvedimento relativa a un caso specifico, se sopraggiunta nel corso di un giudizio tra le parti nel quale trova applicazione, rischia, potenzialmente, di squilibrare il contraddittorio e le posizioni da esse assunte in giudizio, avvantaggiando in ipotesi la parte pubblica, con violazione del principio di parità delle armi nel processo (artt. 3 e 24 Cost.) e alterazione anche del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.); parametro quest'ultimo che però il Tribunale rimettente non ha evocato, così come non ha fatto riferimento al diritto all'equo processo garantito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia del diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Ma il principio di eguaglianza e il diritto alla tutela giurisdizionale offrono comunque garanzia contro indebite intromissioni del legislatore con norme-provvedimento in leggi dello Stato che siano tali da alterare, in modo irragionevole e discriminatorio, l'esito del giudizio laddove la parte pubblica avvantaggiata sia lo Stato o un ente o un soggetto riferibile all'Amministrazione dello Stato (ovvero alla Regione in caso di norma regionale).

11.– Nella specie, il dubbio di costituzionalità espresso dal giudice rimettente si pone perché, anche se il MIT (e quindi l'Amministrazione dello Stato) non si è costituito in giudizio, comunque ANAS è presente, come parte convenuta e resistente, la quale è sì società per azioni, ma ha comunque conservato una connotazione pubblicistica (ad esempio, ai fini della responsabilità contabile: Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 16 luglio 2014, n. 16240) e quindi, in senso lato, è riconducibile allo Stato.

La norma-provvedimento, sopravvenuta nel corso del giudizio, prevede – come già rilevato – il differimento ex lege del termine di adempimento dell'obbligazione avente a oggetto la rata del corrispettivo della concessione per il 2015 (oltre che di quella per il 2016). Però questo differimento da una parte avvantaggia la società debitrice e semmai danneggia la parte pubblica costituita (nella specie, ANAS) che, facendo valere l'originario termine di adempimento dell'obbligazione prima che sopravvenisse la norma censurata, ha resistito inizialmente all'opposizione al decreto ingiuntivo proposta dalla società, salvo poi chiedere al

Tribunale di modificare la domanda nella richiesta di condanna della società opponente al pagamento della rata di corrispettivo in questione alla scadenza del nuovo termine di adempimento previsto dalla norma censurata (fissato nel 2028 e 2029). Ma soprattutto la non irragionevolezza di questo intervento emerge dalla già richiamata necessità di avviare rapidamente, in una situazione emergenziale, i lavori di messa in sicurezza delle due autostrade, approntando un iniziale meccanismo di loro finanziamento nei termini sopra descritti.

Sotto questo profilo la norma, sopravvenuta nel corso del giudizio, non è diretta ad avvantaggiare la parte pubblica, ossia lo Stato in senso lato, il quale, come legislatore statale, tale norma ha introdotto. Essa persegue una finalità ben diversa da quella di condizionare od orientare l'esito del giudizio, giacchè è invece diretta a finanziare in parte i lavori di messa in sicurezza delle due autostrade assicurando, nell'immediato, al concessionario un risparmio di spesa con l'ampio differimento (ultradecennale) del termine di adempimento dell'obbligazione avente a oggetto il pagamento di due rate del corrispettivo della concessione.

12.– In questa valutazione complessiva dell'effetto della norma sopravvenuta sulla posizione delle parti in causa non può isolarsi unicamente il contenuto censurato dal Tribunale rimettente, ossia l'indicazione dell'ANAS come soggetto al quale spettano le due rate, il cui termine di pagamento è stato differito, e le altre rate successive.

Il Tribunale rimettente ritiene, secondo un'interpretazione plausibile ma contestata dalla difesa dell'ANAS, che il credito avente a oggetto la rata di corrispettivo del 2015 − seppur sorto in favore di ANAS al momento della stipula della Convenzione del 18 novembre 2009 e benché diverso dal canone di concessione – oggetto questo sì di obbligazione periodica legata all'utilizzo nel tempo del bene dato in concessione, avrebbe non di meno subìto una modifica ex lege, quanto al lato attivo del rapporto obbligatorio. Ciò perché in prosieguo era sopravvenuta, più in generale, una modifica del rapporto concessorio nel senso che nella posizione della (originaria) concessionaria ANAS era subentrata dapprima l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali e, dopo la soppressione di quest'ultima, lo stesso MIT.

Ma da una parte questa ipotizzata modifica ex lege del lato attivo del rapporto obbligatorio, quanto alle rate ancora insolute del corrispettivo della concessione, non altera significativamente la posizione della società debitrice, a partire dal 1° ottobre 2012, data del subentro del MIT nel rapporto concessorio, non emergendo dall'ordinanza di rimessione alcun interesse della società stessa a pagare le rate del corrispettivo successive a tale data – e segnatamente quella in questione (del 2015) – al MIT piuttosto che all'ANAS.

D'altra parte, la norma censurata può essere letta in termini conservativi del rapporto obbligatorio. Ove il credito originario dell'ANAS per il corrispettivo della concessione, rateizzato con la previsione di plurimi termini di adempimento secondo un piano che già nella Convenzione regolava il pagamento dell'importo complessivo, fosse stato effettivamente trasferito ex lege al MIT in ragione del sopravvenuto subentro nel rapporto concessorio, la previsione a opera della norma censurata della persistente spettanza del credito all'ANAS potrebbe inquadrarsi nell'istituto civilistico previsto dall'art. 1188 del codice civile. Tale disposizione prevede che il pagamento può essere effettuato anche a persona autorizzata dalla legge, oltre che al creditore o al suo rappresentante, ovvero alla persona indicata dal creditore stesso, per cui lo stesso MIT avrebbe potuto indicare alla società concessionaria di pagare ad ANAS. È ben possibile allora che sia la legge, nel più ampio contesto normativo che prevede, in particolare, il differimento del termine di adempimento, a legittimare un soggetto, diverso dal creditore, a ricevere (e a richiedere) il pagamento del credito, ferma l'opponibilità da parte del debitore di tutte le eccezioni anche se riferite al creditore.

La disposizione censurata può iscriversi in questo schema che comporta che il debitore, il quale si giova del differimento del termine di adempimento della sua obbligazione, possa

adempiere, con effetto pienamente liberatorio, pagando alla persona indicata dalla legge, nella specie all'ANAS, impregiudicati i rapporti interni tra quest'ultima e il MIT.

13.– In conclusione, la disposizione censurata, valutata nel più ampio contesto complessivo degli interventi urgenti per la messa in sicurezza delle due autostrade suddette e dell'iniziale loro finanziamento, costituisce una norma-provvedimento non irragionevole (art. 3 Cost.), convergente verso la finalità di procedere all'avvio urgente di tali lavori, né è lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale del concessionario (art. 24 Cost.).

Allo stesso modo, non è violato l'art. 101 Cost., essendo il giudice soggetto alla legge anche quando è chiamato a fare applicazione di una norma-provvedimento.

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento a tali parametri, vanno quindi dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, sollevata, in riferimento all'art. 1 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, secondo comma, e 101 Cost., dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 4 GIUGNO 2019

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Roma con ordinanza del 7 settembre 2018 (reg. ord. n. 174 del 2018).

Rilevato che nel giudizio si è costituita Strada dei Parchi spa, con atto depositato il 1° marzo 2019;

che l'atto di costituzione è stato depositato oltre il termine di 20 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio, previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché la pubblicazione dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Roma è avvenuta nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 12 dicembre 2018.

Considerato che l'atto di costituzione in giudizio di Strada dei Parchi spa è tardivo;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale deve essere *ritenuto* perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che la costituzione avvenuta dopo la sua scadenza è inammissibile (ex plurimis, sentenze n. 99 del 2018, n. 128 del 2014, n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009, n. 250 del 2008 e n. 107 del 2006);

che non risultano le condizioni per la rimessione in termini;

che, pertanto, la costituzione in giudizio di Strada dei Parchi spa deve essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione in giudizio di Strada dei Parchi spa nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 174 del 2018.

F.to: Giorgio Lattanzi, Presidente

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.