CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **168/2020** (ECLI:IT:COST:2020:168)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **08/07/2020**; Decisione del **08/07/2020**
Deposito del **27/07/2020**; Pubblicazione in G. U. **29/07/2020**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 3°, 5°, 6°, 7°, 8° e 8° bis; 1 bis; 1 ter, c. 1°; 4 bis, del decreto-legge 28/09/2018, n. 109, convertito, con modificazioni, nella legge 16/11/2018, n. 130.
Massime: **42591 42592 42593 42594 42595 42596 42597 42598 42599 42600 42601 42602 42603 42604 42605 42606**
Atti decisi: **ordd. 51, 52, 53, 54 e 55/2020**

SENTENZA N. 168

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; 1-bis; 1-ter,

comma 1; 4-bis, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, promossi complessivamente dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con cinque ordinanze del 6 dicembre 2019, iscritte rispettivamente ai numeri da 51 a 55 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Autostrade per l'Italia spa, della Pavimental spa, della Rina Consulting spa e della Pergenova scpa, nonché gli atti di intervento di G. B. e altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica dell'8 luglio 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Massimo Luciani, Luisa Torchia e Marco Annoni per Autostrade per l'Italia spa e Pavimental spa, Roberto Damonte per Rina Consulting spa, Paolo Clarizia per Pergenova scpa e Carlo Bilanci per G. B. e altri, e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 51 del 2020) il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter, comma l, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

1.1.– Le norme censurate disciplinano le attività di ricostruzione conseguenti al crollo del viadotto del Polcevera (conosciuto anche come Ponte Morandi), affidandole ad un commissario straordinario.

1.1.1.– Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, la società ricorrente Autostrade per l'Italia spa (da ora in avanti, anche: ASPI), concessionaria dell'autostrada A10 Genova-Savona, ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, come commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché i decreti dello stesso commissario straordinario per la ricostruzione n. 3, prot. D/2018/3, del 13 novembre 2018; n. 7, prot. D/2018/7, del 19 novembre 2018; n. 11, prot. D/2017/11, del 30 novembre 2018; e n. 13, prot. D/2018/13, del 5 dicembre 2018; oltre ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale. Inoltre, nel giudizio principale, è presentato ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento degli ulteriori atti compiuti dal commissario, inerenti all'avvio delle procedure per l'affidamento dei lavori di ricostruzione del viadotto.

1.1.2.– La società ricorrente ritiene che le attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera siano comprese nel perimetro di competenza esclusiva della concessionaria dell'autostrada, come definito dalle disposizioni della 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 e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101.

1.1.3.– La società ricorrente afferma che il d.l. n. 109 del 2018, come convertito, (in forza del quale è stato adottato l'impugnato decreto di nomina del commissario straordinario), conterrebbe una pluralità di disposizioni che violerebbero i diritti e gli obblighi della concessionaria, disciplinati dalla medesima convenzione unica. Nello specifico, la società ricorrente ritiene che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 3, 5 e 7, attribuirebbero al commissario straordinario una serie di poteri derogatori della disciplina generale, i quali, attuati attraverso i provvedimenti impugnati nel giudizio principale, avrebbero nel complesso determinato una «spoliazione autoritativa» dei compiti – oltre che dei diritti e degli obblighi – spettanti alla concessionaria dell'autostrada relativamente ai lavori di demolizione e ricostruzione del viadotto. La ricorrente ritiene altresì che la propria posizione sia ulteriormente aggravata dalle disposizioni censurate, le quali prevedono che né la concessionaria, né le società ad essa collegate o da essa controllate possono essere chiamate a curare la realizzazione dei suddetti lavori, imponendo, peraltro, alla medesima concessionaria di versare gli importi per la demolizione e la ricostruzione dell'opera e per gli espropri. Secondo tale ricostruzione, la ratio dell'intervento normativo sarebbe rinvenibile nell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ove si stabilisce che le attività concernenti il ripristino del sistema viario devono essere affidate ad operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale, «al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali», dal momento che non può escludersi che la stessa concessionaria sia responsabile di un grave inadempimento del rapporto concessorio, derivante dal crollo del Ponte Morandi. La società ricorrente deduce, infine, che le menzionate disposizioni normative, attributive e conformative dei poteri del commissario straordinario, si porrebbero in contrasto con diversi parametri costituzionali.

1.1.4.– Il giudice rimettente ritiene le predette questioni di legittimità costituzionale rilevanti e non manifestamente infondate in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 111 Cost.

1.1.5.– Secondo il giudice a quo la rilevanza delle stesse sarebbe evidente poiché, conseguentemente alla declaratoria di illegittimità delle disposizioni censurate, attributive dei poteri commissariali, non sussisterebbe più alcuna legittimazione del commissario straordinario, così come non potrebbero essere esercitati i poteri cui si ricollega la lesione denunciata della parte ricorrente. Da ciò – sottolinea il giudice a quo – si evince che il giudizio principale non potrebbe essere definito in modo indipendente dalla risoluzione delle menzionate questioni.

1.1.6.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo afferma che le disposizioni censurate rientrerebbero nella categoria delle cosiddette norme provvedimento, per la loro natura e per il loro essere rivolte a soggetti determinati. Detti atti normativi devono pertanto rispettare il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà e sono soggetti ad uno stretto scrutinio di costituzionalità.

1.1.7.– Da qui muovono i dubbi di legittimità costituzionale; in primo luogo, in riferimento ai parametri di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, di cui all'art. 3 Cost. L'impossibilità di escludere la responsabilità della società concessionaria per il crollo del Ponte Morandi, afferma infatti il rimettente, non potrebbe equivalere a provare che la stessa ASPI sia responsabile del mancato assolvimento degli obblighi di manutenzione dell'infrastruttura. Le misure escludenti si baserebbero quindi su un assunto ipotetico e perplesso relativo alla «non certa irresponsabilità» della società concessionaria. La sproporzione di tale esclusione sarebbe peraltro aggravata dal fatto che il legislatore ha imposto alla concessionaria di finanziare l'intervento di ripristino del sistema viario senza predeterminare alcun parametro quantitativo dei costi e senza prevedere la restituzione delle somme versate per gli interventi, nel caso in cui venisse accertata l'assenza di responsabilità di ASPI. L'irragionevolezza della predetta

esclusione sarebbe confermata da quanto espresso nel preambolo del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ove si individua nella più celere ricostruzione dell'infrastruttura l'interesse pubblico perseguito dall'atto normativo censurato. Ad avviso del giudice a quo, non è invece possibile evincere una ragione plausibile circa il fatto che tale interesse sia più efficacemente tutelato con l'esclusione della società concessionaria.

1.1.8.– In secondo luogo, il giudice rimettente ritiene che le disposizioni censurate siano misure sostanzialmente punitive nei confronti della società concessionaria. L'esclusione ex lege di ASPI dalle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura rileverebbe – ad avviso del giudice a quo – una violazione dei principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza, tutelati dall'art. 41 Cost. che, in assenza di accertamenti atti a dimostrare la responsabilità dell'evento, non pare giustificata dall'esigenza di tutelare contrapposti interessi di rango costituzionale.

1.1.9.– Da ultimo, l'intento di natura cautelare alla base dell'intervento legislativo, ovverosia escludere un operatore ritenuto inaffidabile e responsabile di un grave inadempimento degli obblighi di manutenzione dell'infrastruttura, avrebbe implicato la necessità di un accertamento concreto circa l'effettiva responsabilità della società concessionaria, che al momento non risulta acclarata in alcuna sede giudiziale. Non prevedendo neppure l'utilizzo di un modulo procedimentale idoneo a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio della società esclusa, le disposizioni censurate si reputano lesive degli artt. 24 e 111 Cost.

1.2.– Nel giudizio incidentale si è costituita in giudizio Rina Consulting spa, parte resistente del giudizio principale, nonché affidataria dell'incarico di coordinamento progettuale, direzione dei lavori, controllo qualità e supporto della struttura commissariale, nell'ambito dei lavori di ricostruzione del Ponte Morandi. La società resistente chiede che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

1.2.1.– Quanto all'inammissibilità delle stesse, la società resistente ritiene che le questioni prospettate siano carenti del requisito della rilevanza, poiché fondate su un erroneo presupposto. Non sarebbe condivisibile, infatti, quanto sostenuto da ASPI nel giudizio principale, relativamente alla lesione di un proprio diritto circa il ripristino del viadotto del Polcevera in virtù dell'art. 3 della convenzione unica. Secondo la resistente, tale assunto non considera che nella convenzione stipulata tra ASPI e il concedente non risulta alcun diritto della concessionaria ad eseguire in modo diretto ed automatico l'opera di ricostruzione di parte del viadotto del Polcevera. Pertanto, le disposizioni della convenzione non avrebbero potuto ingenerare in ASPI alcun affidamento relativo alla predetta ricostruzione.

1.2.2.– Quanto alla non fondatezza, Rina Consulting spa ritiene che, nel caso di specie, la scelta di adottare un decreto-legge in cui si prevede la nomina di un commissario straordinario, vista la gravità della situazione e l'assoluta urgenza di procedere, risulterebbe del tutto ragionevole e conforme al precetto costituzionale.

1.2.3.– Inoltre – argomenta ancora la resistente – anche il principio del legittimo affidamento, pur trovando copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non si porrebbe in termini assoluti e inderogabili, potendo gli interessi pubblici sopravvenuti esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità (è citata la sentenza di questa Corte n. 56 del 2015). Nel caso in esame, ritiene quindi legittima l'esclusione della concessionaria dall'esecuzione delle opere di ripristino del viadotto, anche perché ASPI, nella sua qualità di concessionaria al momento del crollo, si troverebbe ad affrontare procedimenti in sede civile e penale, la cui conclusione sarebbe divenuta imprescindibile e necessaria ai fini di stabilire eventuali responsabilità.

1.3.– Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia spa, ricorrente nel giudizio principale, insistendo per la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

1.3.1.– ASPI preliminarmente ricostruisce le disposizioni della convenzione unica, con particolare riferimento a quelle concernenti gli obblighi e i diritti del concessionario. Da un'analisi delle stesse non si potrebbe dubitare che tutte le attività inerenti alla demolizione e alla ricostruzione del Ponte Morandi rientrino tra quelle comprese nel perimetro di competenza della concessionaria, in quanto afferirebbero al mantenimento della funzionalità dell'autostrada A10 Genova-Savona e alla riparazione tempestiva di quest'ultima. Dovrebbe pertanto essere ASPI ad adempiere ai relativi obblighi posti a suo carico dalla convenzione. Inoltre, la società ricorda che gli artt. 8 e 9 della convezione porrebbero in capo alla medesima concessionaria l'obbligo di provvedere al mantenimento della funzionalità dell'infrastruttura in concessione e alla sua eventuale riparazione, anche nel caso in cui la concessionaria si renda – in ipotesi – colpevole di un grave inadempimento degli obblighi previsti dalla convenzione unica.

1.3.2.– ASPI sostiene poi l'ammissibilità e la fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale.

1.3.3.– La società concessionaria afferma innanzitutto la contrarietà dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, all'art. 3 Cost. La società ritiene che le norme censurate trasferirebbero forzosamente al commissario straordinario attività proprie della concessionaria, determinando lo spogliamento di ASPI del potere e dovere di provvedere direttamente – in qualità di concessionario autostradale – all'affidamento delle attività inerenti alla demolizione e alla ricostruzione del ponte, oltre che alle connesse espropriazioni e occupazioni d'urgenza. Inoltre, le disposizioni censurate consentirebbero al commissario straordinario di richiedere ad ASPI le somme necessarie per gli interventi relativi al Ponte Morandi e il ripristino del connesso sistema viario, ivi comprese le somme da corrispondere ai soggetti titolari degli immobili coinvolti in relazione all'esecuzione di tali attività. In tal modo verrebbe lesa una regola generale in ambito di concessioni, secondo la quale il soggetto titolare del potere/dovere di procedere all'affidamento dei lavori e della progettazione relativi alle infrastrutture in concessione sarebbe esclusivamente il concessionario.

1.3.4.– Le norme censurate, prevedendo misure peculiari e altamente afflittive nei confronti di ASPI, non sarebbero neppure sorrette da una valida giustificazione e, anzi, provvederebbero come se fosse già stata definitivamente accertata l'esclusiva responsabilità della società concessionaria. Il legislatore, applicando le menzionate disposizioni ad un solo rapporto concessorio e ad un solo concessionario, avrebbe così violato i limiti costituzionali che circoscrivono la possibilità di adottare norme provvedimento (sono citate le sentenze di questa Corte n. 114 del 2017, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997).

1.3.5.– La portata del prospettato pregiudizio sarebbe aggravata dal fatto che le norme oggetto delle censure intervengono direttamente su pattuizioni negoziali risalenti nel tempo, producendo illegittimi effetti retroattivi su situazioni giuridiche consolidate, con conseguenze irragionevoli e sproporzionate sui diritti acquisiti della concessionaria, nonché compromettendo la certezza del diritto e il legittimo affidamento della stessa società. Invero, il principio dell'affidamento, anche se non espressamente menzionato in Costituzione, troverebbe tutela all'interno del precetto di cui all'art. 3 Cost. In particolare, nei casi in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti, come consensualmente stipulato, non sarebbe consentito alla fonte normativa sopravvenuta di incidere irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato, secondo la disciplina al momento vigente (è citata la sentenza di questa Corte n. 108 del 2016).

1.3.6.– Sotto un altro profilo, le disposizioni sarebbero illegittime per irragionevolezza,

illogicità e arbitrarietà, nonché per violazione dei principi di imparzialità e non discriminazione. Invero, la ricorrente nel giudizio principale ricorda che sono vietati trattamenti giuridici differenziati irrazionali, non sorretti da una motivazione logica (sono citate le sentenze di questa Corte n. 87 del 2012 e n. 245 del 2007); nel caso di specie, al contrario, nessuna logica sorreggerebbe la scelta legislativa di sottrarre ad ASPI la possibilità di eseguire direttamente le attività di demolizione e ricostruzione, obbligandola al contempo al pagamento delle attività eseguite da altri. L'intento punitivo e indebitamente sanzionatorio della disciplina normativa in esame emergerebbe, peraltro, dalla comparazione con il diverso indirizzo seguito in occasione di simili crolli di infrastrutture autostradali. In dette circostanze le attività di ricostruzione sarebbero sempre state svolte dalla concessionaria senza che alcun dubbio su tale diritto e sui conseguenti obblighi di provvedere sia stato mai sollevato, né alcuna norma speciale o eccezionale adottata in via derogatoria.

1.3.7.– Secondo ASPI, l'arbitrarietà delle norme censurate deriverebbe altresì dall'omissione di un previo procedimento di accertamento delle responsabilità della concessionaria. In tal modo sarebbe violato un principio generale dell'ordinamento, disposto specificamente anche nella convenzione unica, ove si prevede che un eventuale inadempimento deve essere contestato secondo una precisa e articolata scansione procedimentale, con il rispetto di una serie di garanzie. La violazione di dette garanzie procedimentali emergerebbe, in particolare, dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, con cui si predispone in modo aprioristico e definitivo l'esclusione di ASPI dalla procedura di affidamento dell'opera di ricostruzione, senza alcuna preventiva attività istruttoria in contraddittorio.

1.3.8.– Secondo la difesa di Autostrade per l'Italia spa, la sanzione dell'esclusione dalle gare bandite dal commissario straordinario dovrebbe essere comminata solamente a quegli operatori economici che non possiedono i requisiti richiesti per la partecipazione alla procedura. Da ciò si evincerebbe il contrasto con il parametro costituzionale della proporzionalità, che imporrebbe al legislatore un bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, affinché non si determini il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e incompatibile con il dettato costituzionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 162 del 2014, n. 87 del 2012 e n. 46 del 1993). Nel caso in esame – secondo ASPI – il legislatore non avrebbe effettuato alcun bilanciamento, omettendo di scegliere, tra più misure appropriate, quella meno restrittiva dei diritti a confronto (sono citate le sentenze di questa Corte n. 56 del 2015 e n. 1 del 2014). La lesione della proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost., sarebbe ulteriormente aggravata dal fatto che detto principio è immanente anche all'ordinamento europeo e apparterrebbe ai principi generali del diritto dell'Unione europea (sono citate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, CGUE, 21 luglio 2011, in causa C-2/10 del 2011, Azienda Agro-zootecnica Franchini sarl e altri; 25 febbraio 1988, in causa C-331/88 del 1990, The Queen contro The Minister of Agriculture, Fisheries and Food e The Secretary of State for Health, ex parte Fedesa e altri, e 5 ottobre 1994, in cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362, Antonio Crispoltoni e altri).

1.3.9.– Sotto un ulteriore aspetto, le norme censurate violerebbero i principi di libertà di impresa e di iniziativa economica tutelati dall'art. 41 Cost. Il diritto di ASPI nella gestione della struttura in concessione, provvedendo direttamente alle attività di demolizione e ricostruzione, sarebbe espressione del diritto della medesima società di esercitare la libertà economica e di impresa. Quest'ultima, contrariamente a quanto disposto dalle norme censurate, potrebbe essere limitata solo a condizione che l'apposizione di limiti di ordine generale corrisponda ad un'utilità sociale, la cui individuazione non appaia arbitraria e purché la stessa non sia perseguita in maniera palesemente incongrua dal legislatore (sono citate le sentenze di questa Corte n. 94 del 2013, n. 244 del 2011, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). In tal senso la già richiamata esclusione di ASPI dalla possibilità di partecipare alla procedura bandita per la ricostruzione del Ponte Morandi si porrebbe in contrasto con il principio di libertà della concorrenza, parimenti garantito dall'art. 41 Cost., anche con riferimento al diritto dell'Unione europea.

1.3.10.– La difesa di ASPI ritiene poi che l'art. 1 commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e l'art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, violando i principi di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo, si pongano in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

1.3.11.– Anche ammettendo che vi sia stato un accertamento sulle responsabilità di ASPI, la società ricorrente afferma che non spettava comunque al legislatore escludere la concessionaria dalla gestione delle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura crollata. Detto accertamento, così come l'eventuale irrogazione delle misure sanzionatorie, imputate senza il rispetto dei principi del giusto processo e del diritto di difesa, competerebbe esclusivamente all'autorità giudiziaria o all'autorità amministrativa. Pertanto, poiché le norme censurate pretenderebbero di sostituire con un accertamento ex lege – ipotetico e sommario – una definizione delle responsabilità, che avrebbe dovuto invece essere svolta da altre autorità, risulterebbe violato il principio della separazione dei poteri e del principio costituzionale di integrità della funzione giurisdizionale e delle funzioni amministrative. ASPI aggiunge di non essere mai stata ammessa ad alcun contradditorio prima dell'adozione delle disposizioni censurate, né tantomeno che in suo favore siano state previste le garanzie procedimentali disposte dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), o da quelle di cui agli artt. 8 e 9 della convenzione unica.

1.4.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

1.4.1.– Preliminarmente, la difesa statale sottolinea come ASPI lamenti, in qualità di concessionaria, la lesione delle prerogative scaturenti dalla convenzione unica, nonostante un'evidente carenza di legittimazione sostanziale. Da una lettura delle disposizioni della menzionata convenzione, infatti, non si potrebbe dedurre che, in casi di eventi gravi come quelli connessi al crollo del viadotto del Polcevera, i lavori di demolizione e ricostruzione costituiscano attività di competenza del concessionario, né che questi possa vantare alcun titolo di preferenza per l'esecuzione di tali attività. Ciò in virtù del fatto che l'art. 3, comma 1, lettera b), della convenzione non potrebbe essere interpretato in modo estensivo alle circostanze in esame, nelle quali è venuta meno la funzionalità dell'infrastruttura, determinando per l'ente proprietario la necessità di ricostruirla ex novo. Se così non fosse – continua la difesa statale – la previsione convenzionale citata finirebbe per integrare una sorta di riserva in favore del concessionario, in spregio e in violazione di ogni più elementare regola di diritto interno o dell'Unione europea, in tema di concorrenza e apertura al mercato nel settore delle opere pubbliche. Né lo stesso potrebbe sostenersi riferendosi alle altre clausole convenzionali richiamate dal giudice rimettente, che non sarebbero pertinenti alla presente fattispecie, posto che si riferirebbero o a interventi di ampliamento dell'infrastruttura o a nozioni del diritto dell'edilizia, che comunque non si applicano al caso di esecuzione ex novo di opere.

1.4.2.– Quanto ai profili di ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità, la difesa statale ritiene che esse debbano essere dichiarate inammissibili per difetto del requisito della rilevanza.

1.4.3.– In primo luogo, viene osservato che l'ordinanza di rimessione richiamerebbe norme che non apparrebbero di immediata applicazione nel giudizio principale. In particolare, la difesa statale ritiene che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 8-bis, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, non integrerebbero una lesione della posizione soggettiva di ASPI, poiché quest'ultima non è minimamente contemplata dalla disciplina della richiamata norma. Analogamente si potrebbe argomentare per il comma 8 del medesimo articolo, per il quale può ammettersi una qualche rilevanza solo nella parte in cui la disposizione interferisce con le posizioni giuridiche di ASPI.

1.4.4.– Sempre in punto di rilevanza, l'Avvocatura dello Stato ritiene del tutto erronea l'interpretazione fornita dal giudice rimettente relativamente all'art. 3 della convenzione unica, secondo cui tale norma, riconoscendo il diritto della concessionaria di demolire e ricostruire l'infrastruttura crollata, fonderebbe la legittimazione attiva di ASPI nel giudizio a quo. A ben vedere – secondo la difesa statale – sarebbe l'intero impianto convenzionale ad escludere in radice il fondamento della tesi sostenuta da ASPI, in quanto la convenzione non contemplerebbe alcun intervento di demolizione e ricostruzione del Ponte Morandi; quest'ultimo neppure rientrerebbe nell'attività di manutenzione, esplicitamente indicata negli Allegati F1 e F2 della convenzione.

1.4.5.– Infine, sempre a sostegno dell'inammissibilità delle dedotte questioni, la difesa dello Stato si sofferma sull'eccezione del difetto di interesse di ASPI, già sollevata nel giudizio principale ma disattesa dal giudice rimettente la cui evidenza priverebbe di rilevanza le questioni sottoposte allo scrutinio di legittimità costituzionale. Il ricorso presentato da ASPI dovrebbe ritenersi inammissibile poiché privo di effetto lesivo, non avendo la società concessionaria presentato alcuna offerta nelle procedure per l'affidamento delle attività di ripristino dell'infrastruttura. Conseguentemente le dedotte questioni di legittimità dovrebbero ritenersi inammissibili perché carenti del requisito della rilevanza, considerato che il giudizio a quo potrebbe essere definito sulla base di una pronuncia di inammissibilità che non postula l'applicazione delle norme oggetto di censura.

1.4.6.– Quanto al merito delle questioni, l'Avvocatura dello Stato deduce la non fondatezza di tutte le questioni prospettate.

1.4.7.– In primo luogo, la difesa statale ritiene non fondata la questione in riferimento alla violazione del canone della ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. Richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di norme provvedimento (sono citate le sentenze n. 114 del 2017, n. 154 del 2013, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995), ricorda che queste ultime devono rispettare limiti di non arbitrarietà e non irragionevolezza della scelta legislativa; pertanto, il sindacato di costituzionalità non potrebbe incidere sull'autonomia del legislatore, vagliando scelte di merito dell'attività normativa (è citata la sentenza di questa Corte n. 66 del 1992). Sarebbe comunque onere del giudice rimettente individuare in modo chiaro e specifico i profili di palese irragionevolezza e arbitrarietà dell'atto indubbiato, non potendo basare – come nel caso di specie – le proprie censure su una mera perplessità.

1.4.8.– La difesa statale ritiene parimenti non condivisibile quanto sostenuto dal giudice a quo circa l'irragionevole motivo giustificativo della norma censurata, ovverosia l'ulteriore vantaggio competitivo che la concessionaria avrebbe potuto trarre dall'affidamento dei lavori. Ciò peraltro si porrebbe in contrasto con le direttive europee adottate in materia e con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che sanciscono espressamente la piena applicazione, anche a questo settore del mercato, dei principi della concorrenza e dell'evidenza pubblica: in questo senso nessuna situazione legale di monopolio o regime di esclusiva potrebbe impedire all'amministrazione di affidare, con procedure selettive a carattere concorrenziale, la realizzazione, la gestione e la manutenzione di tratti autostradali. Conseguentemente sarebbe del tutto legittima la scelta di ricorrere ad una nuova procedura competitiva per l'affidamento dei lavori del Ponte Morandi, intendendo l'esclusione di ASPI come una fisiologica apertura del mercato.

1.4.9.– L'Avvocatura dello Stato osserva, inoltre, che la scelta del legislatore di escludere ASPI risulterebbe del tutto coerente con la disciplina nazionale, adottata in attuazione della direttiva (UE) 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa agli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE. Il riferimento è all'art. 80, comma 5, lettera c), cod. contratti pubblici, che prevede che le stazioni appaltanti escludano dalla partecipazione alle procedure d'appalto gli operatori economici che si siano resi colpevoli di

gravi illeciti professionali, quando questi siano tali da renderne dubbia la integrità o l'affidabilità, (è citata la sentenza della CGUE del 3 ottobre 2019, in causa C-267/2018). In questo senso – riporta l'Avvocatura dello Stato – la giurisprudenza amministrativa nazionale interpreta la nozione di grave illecito professionale in termini ampi, al punto che sarebbe sufficiente la pendenza di un procedimento penale per procedere all'esclusione. Tale circostanza sarebbe coincidente con il caso in esame (sono citate le sentenze Consiglio di Stato, sezione quinta, 7 gennaio 2020, n. 70; 20 marzo 2019, n. 1846; 24 gennaio 2019, n. 586 e n. 591; 3 gennaio 2019, n. 72; e sezione terza, 27 dicembre 2018, n. 7231).

1.4.10.– L'opportunità di adottare le norme censurate potrebbe rinvenirsi – secondo la difesa statale – in due ragioni: sia perché le stesse consentono di evitare un possibile conflitto di interessi, sia perché prevengono qualsivoglia distorsione concorrenziale. L'affidamento ad ASPI porrebbe, infatti, la società ricorrente in una posizione privilegiata rispetto agli operatori economici concorrenti sul mercato, in virtù del suo ruolo di concessionaria unica della infrastruttura (è citato il parere del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 5 marzo 2019, n. 667, nonché le sentenze del TAR Puglia, sezione terza, 19 luglio 2019, n. 1006 e la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 19 settembre 2006, n. 5444) e, comunque, con l'esclusione si sfuggirebbe dal rischio di ledere principi enunciati anche dalla Corte di giustizia. A conferma di tale indirizzo – continua la difesa statale – bisognerebbe considerare il carattere recessivo del principio del favor partecipationis, volto a favorire la più ampia partecipazione alle gare pubbliche, rispetto a quello della par condicio, che imporrebbe l'eguale applicazione delle regole a ciascun concorrente e in relazione a tutte le fasi della procedura.

1.4.11.– Quanto alla presunta illegittimità dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento al principio di proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost., la difesa statale insiste per la non fondatezza della questione. La determinazione delle somme per far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura, che la concessionaria sarebbe tenuta a versare, dovrebbe ritenersi solo provvisoriamente rimessa al commissario straordinario, stante l'urgenza degli interventi in discussione, fatta salva la futura possibilità di conguagli laddove emergesse l'assenza di alcuna responsabilità riconducibile ad ASPI.

1.4.12.– Successivamente la difesa statale afferma la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento all'art. 41 Cost. La libertà di iniziativa economica, infatti, non può intendersi in assoluto, ma è bilanciabile con interessi di pari rango costituzionale. Nel caso di specie, questi ultimi sarebbero riconducibili ad un adeguato impiego delle risorse pubbliche, finalizzato ad ottenere la miglior ricostruzione possibile, salvaguardando al contempo la sicurezza e l'incolumità di quanti potrebbero utilizzare l'infrastruttura in futuro, nonché assicurando la massima apertura alla concorrenza (è citata la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016). In questo senso, la primaria esigenza dell'amministrazione di perseguire la maggior tutela della collettività viene ritenuta di per sé ampiamente adeguata e sufficiente rispetto alla scelta di escludere la società concessionaria dalla partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori.

1.4.13.– L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, da ultimo, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. Invero, il giudice a quo, attribuendo alle norme censurate una finalità punitiva e/o sanzionatoria, ancorché di natura sostanzialmente cautelare nei confronti della società concessionaria, ne avrebbe frainteso la portata. Affermando che non può escludersi una responsabilità della concessionaria relativamente al crollo del Ponte Morandi, il legislatore si limiterebbe a sottolineare una non affidabilità dell'operatore economico escluso. Pertanto, la tesi secondo cui vi sarebbe un intento sanzionatorio, riconducibile alle scelte normative in esame, non sarebbe idonea a sostenere la fondatezza delle prospettate questioni di legittimità. In aggiunta, la difesa statale sottolinea che i parametri costituzionali invocati contengono principi regolatori del giusto processo, non applicabili a procedimenti amministrativi come quello di specie,

finalizzato a verificare un eventuale grave inadempimento addebitabile alla società concessionaria (è citata la sentenza di questa Corte n. 71 del 2015).

1.5.– Rina Consulting spa ha depositato memoria, ribadendo le osservazioni già svolte e instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle sollevate questioni. Inoltre ha aggiunto che nel giudizio principale ASPI avrebbe un interesse meramente risarcitorio, con conseguente difetto di rilevanza di ogni questione prospettata, eccezion fatta per quelle relative al censurato art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

1.6.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il 15 giugno 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate. Sono riproposti tutti gli argomenti difensivi già sviluppati, in forma di replica alle deduzioni svolte da ASPI. In particolare, si eccepisce l'inammissibilità del ricorso proposto da ASPI avanti al TAR Liguria, posto che la concessionaria non ha presentato offerte nell'ambito della procedura negoziata senza pubblicazione. Inoltre, la difesa erariale ribadisce la congruità delle cause di esclusione della società ricorrente, anche al fine di allargare la competizione tra imprese in un settore che, diversamente da quanto sostenuto dal giudice rimettente, sarebbe oramai pienamente soggetto al principio della concorrenza.

1.7.– ASPI ha a sua volta depositato memoria, ribadendo le conclusioni già rassegnate in atti.

1.7.1.– La società ricorrente, in particolare, insiste sulla ammissibilità di tutte le questioni, anche con riferimento al censurato art. 1, commi 8 e 8-bis, che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura dello Stato, sarebbero certamente lesivi della posizione giuridica della concessionaria, sottraendole compiti di sua spettanza in base alla convenzione.

1.7.2.– Nel merito, ASPI ribadisce che la convenzione la obbligava a riparare il ponte crollato, anche perché sarebbe assurdo che il concedente non avesse inserito una simile clausola nel rapporto. Difatti, in precedenti disastri fu proprio la concessionaria a ricostruire le infrastrutture, come accadde nel 2018 per gli eventi che interessarono il tratto autostradale A14 e inoltre l'A24. Il corrispondente "diritto" ad attivarsi sarebbe stato negato alla concessionaria a causa di una mera presunzione di responsabilità per il crollo del ponte, non sorretta da alcuna evidenza fattualmente e giuridicamente rilevante. Al contrario, tale responsabilità sarebbe stata affermata dalle sole disposizioni censurate, benché non vi sia alcuna traccia dell'inadempimento di Autostrade per l'Italia spa nei documenti a disposizione della parte pubblica. La concessionaria, perciò, non avrebbe potuto essere esclusa in base all'art. 80 cod. contratti pubblici. A maggior ragione, sarebbe costituzionalmente illegittimo che ciò sia avvenuto non con un provvedimento amministrativo della stazione appaltante, preceduto da istruttoria, ma in forza di una arbitraria norma di legge. L'esclusione dalla procedura richiede un sub-procedimento istruttorio che, nel caso di specie, sarebbe del tutto mancato e che è richiesto anche dalle linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 6 del 2016, di attuazione del cod. contratti pubblici, recanti «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice», oltre che imposto dalla giurisprudenza amministrativa ed europea.

1.7.3.– Autostrade per l'Italia spa aggiunge che, salvo che per i contratti sottosoglia, per i quali vige il cosiddetto principio di rotazione, in ogni altro caso va preservata la massima partecipazione alla procedura di gara. L'esclusione avrebbe perciò tutti i requisiti per essere ritenuta una sanzione in senso proprio.

1.7.4.– Quanto poi alle somme che ASPI è tenuta a versare su richiesta del commissario, la concessionaria, dopo avere ribadito le deduzioni già svolte, rimarca che esse sono prive di

determinazione legale e, quanto agli espropri, persino superiori al valore di mercato del bene.

1.8.– Rina Consulting spa ha depositato un'ulteriore memoria difensiva, insistendo sulle conclusioni già rassegnate, riportandosi alle difese contenute nell'atto di costituzione e nella successiva memoria.

2.– Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 52 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis e 1-ter, comma l, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, identiche a quelle iscritte nell'ordinanza di cui al reg. ord. n. 51 del 2020.

2.1.– Nel giudizio principale, la società ricorrente Autostrade per l'Italia spa ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, come commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché i decreti dello stesso commissario straordinario per la ricostruzione n. 3, prot. D/2018/3, del 13 novembre 2018; n. 5, prot. D/2018/5, del 15 novembre 2018; e n. 6, prot. D/2018/6, del 16 novembre 2018; oltre ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale. Inoltre, nel giudizio principale, è presentato ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento degli ulteriori atti compiuti dal commissario, inerenti all'avvio delle procedure per l'affidamento dei lavori di ricostruzione del viadotto, affidati a società terze.

2.2.– Si è costituita in giudizio Pergenova scpa, resistente nel giudizio principale, nonché aggiudicataria degli appalti dei lavori di ricostruzione necessari al ripristino strutturale del viadotto del Polcevera, chiedendo che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

2.2.1.– Quanto all'inammissibilità delle dedotte censure, la società resistente afferma che le stesse sarebbero carenti del requisito della rilevanza per manifesto difetto di giurisdizione del giudice a quo.

2.2.2.– Sarebbe infatti pacifico in giurisprudenza che, in tema di concessioni di servizi pubblici, le controversie riguardanti la fase esecutiva del rapporto siano devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, al quale spetta giudicare sugli adempimenti e gli inadempimenti, con un'indagine diretta a determinare l'esatta estensione dei diritti e degli obblighi dell'amministrazione e del concessionario (è citata la sentenza della Cassazione, sezioni unite, del 18 dicembre 2018, n. 32728). Nel caso di specie, posto che la pretesa della società concessionaria ASPI consisterebbe nell'adempimento di obblighi convenzionali, tra i quali la ricostruzione del viadotto, il petitum inciderebbe su un diritto soggettivo che si assume inadempiuto da parte del concedente, con la conseguenza che la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario.

2.2.3.– Sempre in riferimento alla rilevanza, la società resistente ritiene che le questioni sollevate debbano essere dichiarate inammissibili in quanto ASPI sarebbe del tutto priva di legittimazione. Il rapporto obbligatorio derivante dalla convenzione non verrebbe infatti in rilievo nella fattispecie della ricostruzione dell'infrastruttura crollata, trattandosi di una situazione di gravissima emergenza sociale, ambientale ed economica. Le misure per farvi fronte sarebbero inevitabilmente incompatibili con le procedure previste dalla richiamata convenzione unica già richiamata (punto 1.1.2.).

2.2.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, Pergenova scpa afferma che, in virtù della giurisprudenza costituzionale in tema di norme provvedimento, sarebbe inconferente il richiamo operato dal giudice a quo alla convenzione e all'obbligo di riparazione delle infrastrutture, poiché, nel caso di specie, ci si troverebbe dinanzi ad una ricostruzione ex novo dell'intero viadotto. Non coglierebbe nel segno neppure il richiamo relativo al grave inadempimento disciplinato dall'art. 8 della convenzione, il quale andrebbe letto

congiuntamente al successivo art. 9, relativo alla decadenza. Tale disposizione, prevedendo un iter particolarmente gravoso, sarebbe incompatibile e inadeguata alle ragioni di urgenza specificate nel preambolo del d.l. n. 109 del 2018, come convertito. L'esclusione di ASPI sarebbe quindi pienamente legittima, poiché motivata da ragioni di urgenza, ispirate alla più rapida soluzione di una crisi di natura economica e sociale.

2.2.5.– Parimenti, la società resistente ritiene che non vi sarebbe alcuna violazione del principio di proporzionalità, posto che l'esigenza di salvaguardare le prerogative del concessionario, nascenti dalla convenzione unica, recederebbe dinanzi alla preminente esigenza di ripristinare il collegamento viario interrotto. Nemmeno vi sarebbe una violazione del principio di proporzionalità in riferimento all'art. 1, comma 6, del censurato decreto-legge, relativo all'addebito al concessionario delle spese di ricostruzione dell'infrastruttura. Tale disposizione prevede infatti una clausola di salvaguardia in punto agli accertamenti futuri, giudiziari e amministrativi, non determinando a carico della concessionaria alcuna presunzione di responsabilità definitiva.

2.2.6.– Pergenova scpa ritiene altresì infondate le questioni di legittimità prospettate in riferimento all'art. 41 Cost. L'applicazione della concessione si porrebbe infatti in aperto contrasto con la preminente esigenza di realizzare l'infrastruttura nel più breve tempo possibile (è citata la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016).

2.2.7.– Da ultimo, la società resistente insiste per la non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. Il fondamento della normativa censurata lascerebbe impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento del crollo e sul titolo in base al quale sostenere i costi di ripristino della viabilità. I parametri costituzionali invocati, inoltre, assicurano il principio del giusto processo, e non sarebbero conseguentemente applicabili a semplici procedimenti amministrativi.

2.3.– Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia spa, insistendo per la fondatezza delle questioni sollevate, con atto avente tenore identico a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

2.4.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, reiterando le osservazioni già svolte, con atto di intervento avente tenore identico a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

2.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria dal contenuto identico a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ribadendo l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle prospettate questioni di legittimità.

2.6.– ASPI, con memoria identica a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ha ribadito le conclusioni già rassegnate in atti, insistendo per la fondatezza delle dedotte questioni.

2.7.– Pergenova scpa ha depositato memoria, instando per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, riproponendo le medesime difese proposte nell'atto di costituzione.

3.– Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 53 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

3.1.– Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, la società ricorrente Pavimental spa ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, quale commissario

straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché i decreti da questi adottati n. 3 del 13 novembre 2018, prot. D/2018/3; n. 5 del 15 novembre 2018, prot. D/2018/5; e n. 6 del 16 novembre 2018, prot. D/2018/6; oltre ad ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale. Inoltre Pavimental spa ha presentato quattro ricorsi per motivi aggiunti: 1) un primo ricorso per l'annullamento dei decreti del commissario straordinario per la ricostruzione n. 18 del 14 dicembre 2018, prot. D/2018/18, e n. 19 del 18 dicembre 2018, prot. D/2018/19; 2) un secondo ricorso per l'annullamento dei decreti del medesimo commissario n. 1 del 12 gennaio 2019, prot. D/2019/1; n. 5 del 15 novembre 2018, prot. D/2018/5; 3) un terzo ricorso per l'annullamento, unitamente ai citati decreti, dei decreti n. 18 del 14 dicembre 2018, prot. D/2018/18, e n. 19 del 18 dicembre 2018, prot. D/2018/19, della relazione unica del commissario straordinario sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di demolizione, di quella sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di costruzione, di tutti gli atti e i verbali relativi alla procedura di aggiudicazione dell'appalto di lavori per la realizzazione di tutte le opere per la demolizione e la ricostruzione del viadotto del Polcevera; 4) un quarto ricorso per l'annullamento delle schede di valutazione delle offerte presentate nell'ambito della procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera e della tabella sinottica riepilogativa nelle offerte n. 12, n. 15, n. 17, n. 25, n. 27, n. 32 e n. 33.

3.1.1.– L'ordinanza di rimessione premette ancora che Pavimental spa, società partecipata per il 20 per cento dalla società concessionaria ASPI, alla quale è collegata ai sensi dell'art. 2359, comma 3, cod. civ., a seguito del crollo del Ponte Morandi – per effetto dell'introdotto art. 1, comma 7, del d.l. n.109 del 2018, come convertito – non è stata chiamata dal commissario straordinario a curare i lavori di demolizione e ricostruzione del menzionato viadotto, nonostante avesse presentato tempestivamente domanda a partecipare alla avviata consultazione di mercato. La ricorrente nel giudizio principale deduce quindi che l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, conformativo dei poteri del commissario straordinario, si porrebbe in contrasto con diversi parametri costituzionali evocati.

3.1.2.– In primo luogo, il giudice a quo ritiene le predette questioni rilevanti, considerando che la norma censurata avrebbe conformato i poteri del commissario straordinario nel senso della predeterminata esclusione della società ricorrente. Laddove le censurate disposizioni fossero ritenute costituzionalmente illegittime verrebbe quindi inevitabilmente inficiato in parte qua il provvedimento di nomina dello stesso commissario straordinario, nonché tutti gli atti della procedura di affidamento dei lavori di demolizione e ricostruzione.

3.1.3.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente osserva che la norma censurata si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui la disposizione censurata stabilisce che il ripristino del sistema viario dev'essere affidato dal commissario straordinario ad un soggetto diverso dal concessionario del tratto autostradale in cui si è verificato il crollo o, comunque, diverso da soggetti a lui riconducibili (siano esse società controllate o collegate). Ciò «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio». I richiamati profili di irragionevolezza sarebbero – secondo il giudice a quo – ancora più evidenti in riferimento alla società Pavimental spa, stante la sua totale estraneità al crollo del viadotto del Polcevera e considerando che la predetta ricorrente non ha alcuna diretta titolarità di concessioni autostradali.

3.1.4.– In secondo luogo, il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con i principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza, tutelati dall'art. 41 Cost., comportando nei confronti di un singolo operatore economico una eccessiva restrizione della libertà di iniziativa economica, che non arrecherebbe apprezzabili utilità alle attività del commissario straordinario. Tale limitazione, inoltre, non troverebbe alcuna giustificazione nell'esigenza di tutelare contrapposti interessi di rango costituzionale.

3.1.5.– Inoltre l'intento di natura cautelare alla base dell'intervento del legislatore – secondo il giudice a quo – avrebbe dovuto presupporre un accertamento, quantomeno sommario, della responsabilità della società concessionaria, nonché l'esplicitazione dei motivi per cui la ritenuta inaffidabilità di ASPI dovrebbe riverberarsi anche su una società ad essa collegata. Non disponendo un modulo procedimentale idoneo a garantire il diritto di difesa ed un effettivo contraddittorio, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 111 Cost.

3.2.– Si è costituita in giudizio Pavimental spa, ricorrente del giudizio principale, chiedendo a questa Corte accogliere le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.2.1.– La società ricorrente sostiene che le censure del giudice a quo siano da ritenersi certamente ammissibili, avendo egli assicurato la piena contezza dei fatti di causa e indicato il nesso di rilevanza, motivandolo in maniera specifica e articolata. Il TAR Liguria avrebbe peraltro individuato il perimetro delle questioni, sia nei motivi, sia nel petitum, argomentando in modo chiaro e preciso sulla non manifesta infondatezza.

3.2.2.– Quanto al merito, Pavimental spa sostiene che l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, violerebbe l'art. 3 Cost. Tale decreto-legge, ritenuto una legge provvedimento, introdurrebbe, attraverso la norma censurata, una vera e propria sanzione nei confronti della società ricorrente, non distinguendo la posizione di quest'ultima da quella della società concessionaria ASPI. Ciò senza che alcuna responsabilità legata al crollo del Ponte Morandi sia stata ancora accertata e senza minimamente considerare l'estraneità di Pavimental spa da tale evento. Peraltro, viene ribadito, la società ricorrente è un'impresa di costruzioni che non avrebbe potuto conseguire dall'esecuzione dei lavori al viadotto del Polcevera alcun vantaggio rispetto al sistema delle concessioni autostradali.

3.2.3.– Sotto un ulteriore profilo, Pavimental spa afferma che la sua esclusione dalle attività di progettazione, demolizione e ricostruzione del Ponte Morandi avrebbe inciso in misura del tutto sproporzionata e senza alcun bilanciamento tra gli interessi coinvolti, rilevandosi una misura sanzionatoria eccessivamente afflittiva, oltreché del tutto ingiustificata, derivando unicamente dal fatto di essere una società collegata alla concessionaria. Difatti, la sanzione dell'esclusione dalle procedure di gara dovrebbe essere comminata solamente agli operatori economici che non possiedono i requisiti richiesti dalle norme per la partecipazione alla procedura avviata dopo il crollo del ponte.

3.2.4.– La norma censurata limiterebbe altresì in modo irragionevole, arbitrario e sproporzionato la libertà di impresa e di iniziativa economica di Pavimental spa. L'esclusione dalle procedure di affidamento dei lavori della società ricorrente, senza alcuna valutazione preventiva circa l'assenza dei requisiti di partecipazione, sarebbe una ulteriore prova del contrasto dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, con il principio della libertà della concorrenza, garantito anch'esso dall'art. 41 Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 314 del 2009).

3.2.5.– Pavimental spa, ritenendo condivisibili le considerazioni svolte dal giudice a quo, sostiene che l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, si ponga anche in contrasto l'art. 111 Cost., per la lesione delle garanzie del giusto processo e del diritto di difesa. Tali violazioni sarebbero ancora più gravi se osservate dal punto di vista della medesima società ricorrente, in quanto dovrebbe spettare esclusivamente all'autorità giudiziaria e all'autorità amministrativa l'eventuale applicazione di misure sanzionatorie a soggetti estranei all'evento alla base della menzionata esclusione.

Il principio dell'equo processo troverebbe tutela anche in una dimensione europea, in quanto presente nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in forza dell'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993; inoltre, esso troverebbe espresso riconoscimento negli

artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché nell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei 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 (è citata la sentenza della CGUE, sentenza 26 giugno 2007, in causa C-305/05).

3.3.– Si è costituita in giudizio Pergenova scpa, resistente nel giudizio principale, nonché aggiudicataria degli appalti dei lavori di ricostruzione del Ponte Morandi, chiedendo, con atto sostanzialmente coincidente con quello depositato dalla parte nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 52 del 2020, che le dedotte questioni di legittimità siano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

3.3.1.– In aggiunta a quanto già illustrato, Pergenova scpa afferma che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, che escluderebbe Pavimental spa dalla possibilità di rimanere affidataria delle opere di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura, poiché controllata da ASPI, sarebbe priva del requisito di rilevanza. Da un esame degli atti della procedura negoziata emergerebbe, infatti, che nessuno di questi avrebbe disposto l'esclusione di Pavimental spa. Al contrario, la proposta presentata da quest'ultima sarebbe stata valutata; ciò sarebbe evidente alla stessa società, dal momento che con il terzo e quarto ricorso per motivi aggiunti ha contestato proprio l'esito di tale valutazione.

3.4.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni, sulla base di argomentazioni aventi analogo tenore a quelle esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

3.5.– In aggiunta a quanto già esposto, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità prospettate per difetto del requisito di rilevanza. Gli atti del giudizio a quo dimostrerebbero che Pavimental spa non sarebbe destinataria di alcun provvedimento di esclusione dalla procedura per l'affidamento delle attività di ripristino del viadotto crollato; la sua offerta avrebbe infatti ottenuto una valutazione di merito da parte della stazione appaltante. Conseguentemente il ricorso introduttivo dinanzi al TAR Liguria sarebbe inammissibile nella parte in cui contesta un'esclusione che in concreto non è avvenuta, difettando il provvedimento di un effetto concretamente lesivo. Dette considerazioni dovrebbero inevitabilmente riverberarsi sulle dedotte questioni di legittimità, essendo il giudizio a quo suscettibile di essere definito sulla base di una pronuncia di inammissibilità che non postula l'applicazione della norma oggetto di censura.

3.6.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria di analogo tenore a quella presentata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, insistendo sulle conclusioni già formulate.

3.6.1.– Sono riproposti tutti gli argomenti difensivi già sviluppati; quanto a Pavimental spa, si sostiene che essa non sia stata esclusa in applicazione dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ma a causa dell'inadeguatezza dell'offerta presentata.

3.7.– Pavimental spa ha depositato memoria dal contenuto analogo a quella di Autostrade per l'Italia spa, per le parti di comune interesse.

3.8.– Anche Pergenova scpa ha depositato memoria di analogo tenore a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. 52 del 2020, reiterando le osservazioni già svolte.

4.– Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 54 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., questioni di

legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter, comma l, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

4.1.– Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, la società ricorrente Autostrade per l'Italia spa ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, quale commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché il decreto e la nota dello stesso commissario straordinario, identificati rispettivamente come n. 17, prot. D/2018/17, del 14 dicembre 2018 e prot. n. CC.2018.374, del 21 dicembre 2018; oltre ad ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale.

4.1.1.– Il giudice rimettente ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme censurate in riferimento ai parametri evocati.

4.1.2.– In ordine all'ammissibilità delle sollevate questioni, il giudice a quo afferma che le disposizioni censurate rappresentano il complesso delle norme attributive e conformative della legittimazione pubblica e del potere del commissario straordinario, in assenza delle quali egli non avrebbe potuto adottare il decreto e le note, oggetto del giudizio principale. Attraverso i predetti atti, adottati in applicazione del censurato art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, il commissario straordinario per la ricostruzione ha chiesto ad Autostrade per l'Italia spa di consegnare provvisoriamente un tratto di autostrada in concessione, la cui disponibilità si è resa necessaria per l'esecuzione dei lavori del Ponte Morandi.

4.1.3.– Quanto al merito delle questioni, oltre a riproporre argomenti già illustrati nelle precedenti ordinanze (reg. ord. numeri 51, 52 e 53 del 2020), rispettivamente agli oggetti e ai parametri comuni, il giudice a quo aggiunge che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con gli artt. 23 e 97 Cost. Secondo il rimettente, il legislatore non avrebbe proceduto ad un sufficiente e idoneo accertamento della responsabilità di ASPI e, conseguentemente, non sarebbe stato in grado di giustificare l'adozione delle norme censurate. Queste ultime, considerata la loro specificità oggettiva e soggettiva, nonché la loro capacità lesiva, integrando misure sanzionatorie, sarebbero legittime solo se supportate da un interesse pubblico, ritenuto del tutto assente nel caso di specie.

4.1.4.– Il giudice a quo ritiene inoltre che le menzionate disposizioni si pongano in contrasto con i principi di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo, tutelate dagli artt. 24, l02, l03 e 111 Cost. In particolare, in riferimento agli artt. 102 e 103, primo comma, Cost., il giudice rimettente sostiene che, salve previsioni specifiche che devono preesistere ai provvedimenti da adottare, l'attività giurisdizionale – nella declinazione concernente l'accertamento di responsabilità civili, penali o anche amministrative, e la conseguente attività sanzionatoria – debba essere esercitata esclusivamente dai giudici e, nel caso, dagli organi di giustizia amministrativa. Il legislatore, nel caso in esame, ricorrendo ad una legge provvedimento dal carattere evidentemente sanzionatorio, avrebbe invece esercitato un potere di accertamento che non gli competeva, in lesione ai predetti parametri costituzionali, obliterando peraltro le garanzie processuali di cui agli artt. 24 e 111, primo comma, Cost.

4.1.5.– Da ultimo, il giudice a quo ritiene che anche il censurato art. l-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, affidando al commissario straordinario il compito di individuare tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera, sia partecipe degli stessi vizi di legittimità sopra illustrati. La ritenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni citate – osserva il rimettente – comporterebbe automaticamente l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 1-ter, trattandosi di una disposizione giustificata alla luce della privazione ad ASPI del potere di eseguire le opere di ripristino viario. Conseguentemente il giudice rimettente ritiene che, qualora venissero ritenute fondate anche solo parzialmente le censure prospettate nei confronti delle altre disposizioni censurate, la norma in esame sarebbe illegittima per mancanza di utilità, essendo i tronchi autostradali accessori necessariamente

strumentali allo svolgimento delle attività connesse al ripristino della viabilità.

4.2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

4.2.1.– In aggiunta, l'Avvocatura dello Stato ritiene del tutto erronee le argomentazioni a sostegno dell'illegittimità dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 23 Cost. La difesa statale, considerate le argomentazioni del rimettente, ritiene che tale censura potrebbe essere assorbita in quelle sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost., sicché per essa varrebbero le medesime argomentazioni.

4.3.– Si è costituita in giudizio ASPI, insistendo per la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità, con atto dal contenuto identico a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020. La società concessionaria ribadisce la contrarietà delle norme censurate all'art. 3 Cost. Inoltre ritiene che le norme stesse si pongano in contrasto agli artt. 97, 102 e 103 Cost.

4.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria dal contenuto identico a quella del giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ribadendo le osservazioni già svolte.

4.5.– Il 16 giugno 2020, ASPI, con memoria identica a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ha ribadito le conclusioni rassegnate in atti, insistendo per la fondatezza delle dedotte questioni di legittimità.

5.– Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 55 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97,102, 103, e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito. L'atto è di tenore sostanzialmente analogo alle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 51 e n. 54 del 2020.

5.1.– Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, Autostrade per l'Italia spa ha impugnato le note del commissario straordinario per la ricostruzione prot. cc. 2018.375 del 21 dicembre 18, prot. cc. 2018.414 del 28 dicembre 2018, prot. CC/2019/21 del 3 gennaio 2019, prot. CC/2019/92 del 12 gennaio 2019, nonché ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, tra cui il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi e i decreti da egli adottati n. 14 del 5 dicembre 2018, prot. n. D/2018/14; n. 15 del 5 dicembre 2018, prot. n. D/2018/15; e n. 16 del 7 dicembre 2018, prot. n. D/2018/16. Inoltre, nel giudizio principale, è stato presentato un primo ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento delle schede di valutazione delle offerte presentate nell'ambito della procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, del quadro di raffronto tra le offerte presentate da Salini/Fincantieri/Italferr e Cimolai e della relativa nota di trasmissione al commissario straordinario del 7 dicembre 2018, della tabella sinottica riepilogativa delle offerte n. 12, n. 15, n. 17, n. 25, n. 27, n. 32 e n. 33; nonché, del documento recante «comparazione delle soluzioni progettuali – 2 dicembre 2018». La società ricorrente ha infine presentato un secondo ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento del decreto del commissario straordinario n. 18 del 19 aprile 2019.

5.1.1.– ASPI, nel corso del giudizio principale, ha contestato e impugnato gli atti e i provvedimenti adottati dal commissario straordinario in applicazione dell'art. l, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, con i quali le è stato richiesto di versare sulla contabilità speciale intestata al medesimo commissario straordinario tutte le somme da corrispondere ai

soggetti proprietari ed usufruttuari delle unità immobiliari ad uso abitativo, ai soggetti proprietari delle unità immobiliari ad uso produttivo e agli affidatari delle attività inerenti alla demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera (di cui agli artt. l-bis e 4-bis del d.l. n. l09 del 2018, come convertito).

5.1.2.– Il giudice rimettente, sul punto, osserva che la concessione tra ASPI e il concedente, in caso di grave inadempimento (art. 8 della richiamata convenzione unica), prevede una tutela accentuata e derogatoria rispetto alle comuni previsioni codicistiche sia sotto il profilo procedurale, sia sotto il profilo sostanziale. Su tale rapporto convenzionale sarebbe intervenuta la normativa indubbiata, dalla quale emergerebbe che il legislatore abbia inteso incidere sul rapporto concessorio, da un lato, escludendo qualsiasi intervento di ASPI nell'attività di messa in pristino dell'infrastruttura stradale, dall'altro lato. Ciò imponendo comunque ad ASPI di farsi integralmente carico per equivalente di tutti i costi necessari allo svolgimento delle predette attività.

5.1.3.– Oltre agli argomenti già espressi, il giudice a quo osserva, in primo luogo, che l'art. 1, comma 6, del d.l. n 109 del 2018, come convertito, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., ove prevede che il legislatore avrebbe imposto in ogni caso alla società concessionaria l'obbligo di versare somme di denaro, in quanto responsabile del mantenimento in sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa, ovvero in quanto responsabile dell'evento del crollo. Tale disposizione non considererebbe, così, il concorso di obblighi e responsabilità esterne e non prevedrebbe la possibilità di restituzione delle somme corrisposte da ASPI. Pure nel caso in cui si ritenesse l'esborso di ASPI esclusivamente a titolo provvisorio, facendo salvo il diritto di essa a riottenere quanto versato, in caso di accertamento giudiziale negativo in ordine alle proprie responsabilità, la norma sarebbe comunque irragionevole e lesiva del difetto di proporzionalità di cui all'art 3 Cost.

5.1.4.– Inoltre, il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 23 e 97 Cost. Invero, non sarebbe adeguatamente evincibile dal dettato normativo la predeterminazione dei criteri e delle poste economiche relative alle indennità e ai costi complessivi che il commissario straordinario può porre a carico di ASPI, poiché, da un lato, non si comprenderebbero i parametri economici sulla base dei quali determinare le indennità per metro quadro, e, dall'altro, i parametri relativi alle «spese per gli acquisti degli arredi e di ogni altra spesa accessoria per la ricollocazione abitativa» sarebbero indeterminati e non pertinenti con lo specifico valore degli immobili. Il contrasto con i parametri costituzionali evocati sarebbe ancor più evidente considerando che le imposizioni patrimoniali a carico della società concessionaria sono state imposte sia senza aver accertato, in alcuna sede, nemmeno in via cautelare, l'inadempimento di ASPI, sia avendo il legislatore esautorato ASPI dall'adempimento degli obblighi previsti dalla convenzione unica.

5.1.5.– Sotto un ulteriore profilo, il giudice a quo ritiene che il combinato disposto degli artt. l, comma 5, l-bis e 4-bis, del d.l. 109 del 2018, così come convertito, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. Tali disposizioni sottrarrebbero alla società concessionaria il potere/dovere, di cui all'art. 26 della convenzione unica, perché si prevede a carico di ASPI esclusivamente il pagamento dei costi risultanti dallo svolgimento delle attività espropriative e non anche l'espletamento di tali attività. Le disposizioni vengono censurate perché il provvedimento in esse contenuto non risulterebbe adeguatamente giustificato. In particolare il giudice rimettente ritiene non idonea la ragione per cui il potere di espletamento di tali attività non possa essere esercitato dalla società concessionaria, alla luce del fatto che, ai sensi dell'art. 1, comma 6, il legislatore ha inteso porre a carico di ASPI l'obbligo di sostenere i relativi costi, peraltro facendoli determinare da un soggetto terzo. Inoltre, dette disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto l'ulteriore profilo della mancata esplicitazione da parte del legislatore dei parametri, dei criteri e delle ragioni in base ai quali sono state determinate le indennità di cui agli artt. l-bis e 4-bis. Infine, gli artt. l-bis, comma l, e 4-bis,

comma 1, sarebbero irragionevoli poiché consentirebbero l'espropriazione anche di aree ulteriori rispetto a quelle strettamente connesse alla realizzazione delle opere di ricostruzione.

5.2.– Si è costituita in giudizio Rina Consulting spa, instando per la declaratoria di inammissibilità o comunque di infondatezza delle sollevate questioni, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

5.3.– Si sono costituiti in giudizio i signori G. B., M.P. B., A.M. B., A. B., B. C., M.M. C., A. C., F. F., A. F., L. D., E. G., P. H., M.T. L., D. M., I. M., A. M., G. M., C. N., L.F. P., M.G. P., L. P., L. R., P. S., B. S., P. T., L. V., chiedendo che la questione di legittimità avente ad oggetto l'art. 1-bis del d.l. 109 del 2018, come convertito, sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Costoro intervengono in qualità di terzi intervenienti ad opponendum, in quanto destinatari di un regime indennitario, disposto dal censurato art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in favore dei proprietari di abitazioni site in aree interessate dal crollo del Ponte Morandi.

5.3.1.– Detti intervenienti premettono di essere proprietari di 25 immobili siti in Genova, specificamente nel territorio interessato dal crollo del ponte, e di essere destinatari di alcune somme previste dal censurato decreto-legge, a titolo di corrispettivo per la cessione di ciascuna unità immobiliare. La menzionata cessione è disposta con la finalità di procedere nel più breve tempo possibile alla demolizione e alla ricostruzione dell'infrastruttura crollata.

5.3.2.– In via preliminare, gli intervenienti eccepiscono diverse ragioni di inammissibilità. In primo luogo ritengono che la sollevata questione di legittimità sia priva del requisito della rilevanza. Nel caso di specie, il suddetto vizio discenderebbe dall'assenza di giurisdizione, in capo al giudice rimettente, in ordine alle controversie riguardanti la misura dell'indennità di espropriazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 48 del 1983, n. 139 e n. 5 del 1980). Inoltre, dai documenti processuali emergerebbe come la legittimazione all'azione di ASPI sia stata individuata solo in un preteso diritto a ricostruire l'infrastruttura crollata, sul presupposto che esso sarebbe stato sancito nella convenzione unica. Tuttavia, le richiamate disposizioni della convenzione unica si riferirebbero ad interventi di riparazione e manutenzione dell'infrastruttura, possibili nella gestione ordinaria del rapporto concessorio e non nel caso del crollo del viadotto autostradale. Pertanto, laddove si ritenga che la posizione giuridica di ASPI sia quella della titolarità di un diritto soggettivo pieno a progettare, demolire, e ricostruire il viadotto, sarebbe evidente il difetto di giurisdizione del giudice rimettente.

5.3.3.– Parimenti inammissibili per difetto di rilevanza sarebbero poi le questioni relative alla norma che disciplina i costi per l'intervento di ricostruzione, anticipatamente sostenuti da ASPI. Sul punto, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata dovrebbe necessariamente portare a considerare i costi sostenuti da Autostrade per l'Italia spa come solo provvisoriamente a carico della società concessionaria; ciò in attesa di un accertamento sulle eventuali responsabilità derivanti dal crollo del ponte. Solo nell'esclusiva ipotesi in cui la società ricorrente sarà ritenuta responsabile – ad avviso degli intervenienti – quest'ultima potrà contestare l'importo dei danni che sarà chiamata a risarcire. Ciò poiché solo allora avrà un concreto ed attuale interesse da far valere. Sino a quel momento, la dedotta questione di legittimità dovrebbe ritenersi carente del requisito della rilevanza.

5.3.4.– Da ultimo, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sarebbero da dichiarare inammissibili perché avrebbero ad oggetto una quantificazione, oltre che delle indennità di esproprio, anche dei danni che il legislatore ha ritenuto di risarcire in via equitativa come tendenzialmente satisfattivi (salvi sempre quelli ulteriormente dimostrabili). Tale scelta sarebbe avvenuta – ad

avviso delle parti intervenienti – nel pieno esercizio di un potere discrezionale del legislatore, frutto di una valutazione politica e tecnica, sottratta al sindacato di legittimità costituzionale.

5.3.5.– Quanto al merito, gli intervenienti sostengono la non fondatezza della questione prospettata, in quanto la ragionevolezza e la non arbitrarietà della norma censurata risulterebbe dallo specifico contenuto della legge-provvedimento, adottata in circostanze straordinarie ed eccezionali.

5.3.6.– Gli intervenienti sostengono, ancora, la non fondatezza della prospettata questione in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo del canone dell'uguaglianza, tenendo conto della straordinarietà della fattispecie disciplinata dalla norma censurata (sono citate le sentenze di questa Corte n. 442 del 1993 e n. 188 del 1995). Nell'ordinanza di rimessione non sarebbe indicato il tertium comparationis, necessario per giustificare la contestata irragionevolezza della norma e, comunque, gli intervenienti affermano la sussistenza di un'evidente proporzionalità tra i mezzi discrezionalmente prescelti dal legislatore nella quantificazione degli indennizzi e le esigenze da soddisfare, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente esistenti (è citata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014).

5.3.7.– Con ordinanza n. 111 del 2020, questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio dei signori G. B., M.P. B., A.M. B., A. B., B. C., M.M. C., A. C., F. F., A. F., L. D., E. G., P. H., M.T. L., D. M., I. M., A. M., G. M., C. N., L.F. P., M.G. P., L. P., L. R., P. S., B. S., P. T., L. V, e ha autorizzato gli intervenienti a prendere visione e trarre copia degli atti processuali del presente giudizio, ai sensi degli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificati dall'art. 1 della delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2020.

5.4.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni, sulla base di argomentazioni aventi analogo tenore analogo a quelle esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

5.5.– Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia spa, insistendo per la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità, con atto dal contenuto analogo a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

5.5.1.– ASPI sottolinea che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con gli artt. 23 e 97 Cost. per l'illegittima imposizione di una prestazione, non preceduta da un accertamento di responsabilità e pretesa al di là delle ragioni di interesse pubblico, oltre che per l'indeterminatezza patrimoniale di quest'ultima. La riserva stabilita dall'art. 23 Cost. imporrebbe, contrariamente a quanto disposto dal censurato decreto-legge, che una norma impositiva individui chiaramente il presupposto e l'oggetto dell'imposizione, i criteri per la concreta individuazione dell'onere e il modulo procedimentale che concorra ad escludere arbìtri da parte dell'amministrazione (è citata la sentenza n. 341 del 2000). Al contrario, nel caso in esame, il legislatore non avrebbe indicato i presupposti oggettivi delle prestazioni pretese, né avrebbe attribuito al commissario straordinario un potere di richiedere somme ad ASPI non predeterminate nel quantum o, comunque, svincolate da qualsiasi parametro di determinazione. Peraltro, in tale ambito, non sarebbe stato previsto alcun modulo procedimentale atto a garantire il contraddittorio della società concessionaria.

5.5.2.– ASPI ritiene altresì che gli artt. 1, comma 5, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, si pongano in conflitto con gli artt. 3 e 97 Cost. poiché attribuirebbero al commissario straordinario un illegittimo potere di provvedere alle attività di cessione volontaria, espropriazione od occupazione, mediante un'illegittima individuazione degli immobili da espropriare. Secondo ASPI è alla concessionaria, quale titolare del potere/dovere

di eseguire tutte le attività inerenti alle infrastrutture oggetto di concessione, che spetterebbe l'esecuzione delle espropriazioni e delle esecuzioni dei beni immobili. Al contrario, le disposizioni censurate, senza alcuna ragione giustificatrice e senza che sia stato condotto un procedimento per accertare alcuna responsabilità in capo alla concessionaria, rimetterebbero al commissario straordinario lo svolgimento di tali attività, non operando alcun bilanciamento o comparazione tra gli interessi in gioco. Tali norme violerebbero i parametri indicati anche in relazione alle modalità di individuazione degli immobili da espropriare o acquisire, non stabilendo alcun nesso di pertinenza e necessità tra i beni coinvolti e le esigenze inerenti alle attività di demolizione e ricostruzione del Ponte Morandi. Prescindendo da ogni riferimento alle aree concretamente interessate, si determinerebbe una espropriazione del tutto avulsa da qualsiasi concreta ed effettiva esigenza connessa alla ricostruzione del viadotto.

5.5.3.– Da ultimo ASPI ritiene che gli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. 109 del 2018, come convertito, violino gli artt. 3, 23 e 97 Cost. per l'indeterminatezza delle indennità e delle altre compensazioni economiche da corrispondere a favore dei soggetti destinatari delle attività di cessione volontaria, occupazione ed esproprio. Le norme censurate, infatti, consentirebbero al commissario straordinario di imputare detti costi, stabilendoli senza alcun criterio oggettivo di determinazione, e in misura maggiore rispetto a quanto oggettivamente dovuto secondo la costante giurisprudenza.

5.6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria dal contenuto analogo a quella presentata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ribadendo le osservazioni già svolte.

5.6.1.– In aggiunta, l'Avvocatura dello Stato ritiene del tutto erronee le argomentazioni a sostegno dell'illegittimità dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 23 Cost. La difesa statale, considerate le argomentazioni del rimettente, ritiene che tale censura potrebbe essere assorbita in quelle sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost., sicché per essa varrebbero le medesime argomentazioni.

5.7.– ASPI, con memoria identica a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ha ribadito le conclusioni già rassegnate in atti, insistendo per la fondatezza delle dedotte questioni di legittimità.

5.7.1.– In aggiunta, la società ricorrente afferma la palese infondatezza delle eccezioni di inammissibilità proposte dagli intervenienti. Quanto alle somme che Autostrade per l'Italia spa è tenuta a versare su richiesta del commissario straordinario, la concessionaria, dopo avere riproposto le deduzioni già svolte, rimarca che esse sono prive di determinazione legale e, quanto agli espropri, persino superiori al valore di mercato del bene.

5.8.– Rina Consulting spa ha depositato memoria, con cui si è affermato che nei giudizi a quo Autostrade per l'Italia spa avrebbe un interesse meramente risarcitorio, con conseguente difetto di rilevanza di ogni questione sollevata, eccezion fatta per quelle relative al censurato art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

5.9.– Anche gli intervenienti hanno depositato una memoria, con cui insistono per la dichiarazione di inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, attesa la natura di diritto soggettivo patrimoniale della pretesa che essi vantano in forza della legge censurata.

5.9.1.– Nel merito, le questioni sarebbero non fondate per gli argomenti già esposti.

Considerato in diritto

1.– Con tre ordinanze di analogo tenore, del 6 dicembre 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 111 della Costituzione (r.o. n. 51 e n. 52 del 2020) e agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost. (r.o. n. 54 del 2020).

Con un'ulteriore ordinanza (r.o. n. 55 del 2020), del 6 dicembre 2019, il medesimo rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, 1-bis e 4-bis, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost.

Con un'ultima ordinanza (r.o. n. 53 del 2010), del 6 dicembre 2019, il TAR ligure ha infine sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost.

1.1.– Le disposizioni censurate sono state emanate a ridosso del crollo del viadotto Polcevera, più noto come Ponte Morandi, al fine di rispondere con urgenza alla eccezionale gravità di quanto accaduto, e di avviare le attività di ripristino di un tratto vitale per la viabilità.

1.2.– In particolare, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ha affidato ad un commissario straordinario il compito di garantire tempestivamente l'avvio dei lavori di demolizione e ricostruzione del ponte, specificandone poi le modalità di azione (art. 1, commi 3, 5, 8 e 8-bis), anche in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale o derivante dal diritto dell'Unione europea (art. 1, comma 5).

1.3.– L'art. 1, comma 7, del medesimo decreto-legge censurato, stabilisce inoltre che il commissario affida la realizzazione delle attività mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione, in base all'art. 32 della direttiva (UE) 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa agli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, senza tuttavia potersi rivolgere né alla società concessionaria del tratto autostradale, né agli operatori economici da essa controllati, o comunque con essa collegati, «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».

1.4.– I censurati artt. 1-bis e 4-bis aggiungono che il commissario procede all'esproprio delle aree, ovvero alla conclusione di accordi di cessione con i proprietari degli immobili, rispettivamente, ad uso abitativo e produttivo, ponendo a carico del concessionario l'obbligo di corrispondere le relative indennità, che le norme censurate quantificano.

1.5.– Il censurato art. 1-ter prevede che il concessionario consegni al commissario i tronchi autostradali sul cui esercizio interferiscono i lavori.

1.6.– Infine, il censurato art. 1, comma 6, obbliga il concessionario a far fronte alle spese di ricostruzione e di ripristino del sistema viario, nell'importo provvisoriamente determinato dal commissario, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi. Il legislatore precisa che tale disposizione è adottata in quanto il concessionario è responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa, ovvero è responsabile dell'evento.

2.– Nei giudizi a quibus, iscritti al r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020, la concessionaria

Autostrade per l'Italia spa (d'ora in avanti: ASPI) ha impugnato gli atti con i quali il commissario ha dato applicazione alle disposizioni sopra ricordate. A sua volta Pavimental spa, società collegata ad ASPI ai sensi dell'art. 2359 cod. civ., ha proposto ricorso contro l'esito della procedura negoziata senza pubblicazione, alla quale non avrebbe potuto utilmente partecipare a causa della preclusione recata dal censurato art. 1, comma 7 (r.o. n. 53 del 2020).

2.1.– I rimettenti, dopo avere respinto le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi, avanzate dall'Avvocatura generale dello Stato e dalle imprese controinteressate, hanno sollevato le questioni di legittimità costituzionale oggetto del presente processo incidentale.

In particolare, i censurati artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter lederebbero gli artt. 3, 23 e 97 Cost., perché con legge provvedimento, priva di adeguata motivazione e non preceduta da idonea istruttoria, sarebbe stato frustrato il "diritto" di ASPI di ricostruire il ponte, in forza della convenzione, 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 e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101, e perché sarebbe arbitrario, sproporzionato e irragionevole non avere affidato il compito al concessionario, senza prima averne accertato la inidoneità tecnica.

2.2.– Gli artt. 1, comma 5, 1-bis e 4-bis, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, che privano ASPI del "diritto" di espropriare le aree interessate dai lavori, violerebbero gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto privi di motivazione e sproporzionati.

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.

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..

L'art. 1, comma 7, nella parte in cui formula analoga preclusione per le società collegate al concessionario, avrebbe violato altresì gli artt. 3, 41 e 111 Cost., poiché sarebbe irragionevole e lesivo della libertà di iniziativa economica escludere 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.

2.4.– Gli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, imponendo 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, in assenza di adeguata motivazione e in lesione del diritto di difesa, il concessionario sarebbe obbligato ad una prestazione correlata alla responsabilità contrattuale o aquiliana, nonostante quest'ultima non sia stata accertata in giudizio, con invasione della riserva di giurisdizione.

Inoltre, la scelta legislativa sarebbe inconciliabile logicamente con la contestuale decisione di non ricorrere al concessionario per eseguire i lavori, in violazione dell'art. 3 Cost.

I censurati artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, nella parte in cui pongono a carico di ASPI anche i costi per l'acquisizione delle aree, senza offrirne una adeguata quantificazione legale e senza

motivazione sui criteri di commisurazione di essi, lederebbero gli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Infine, gli artt. 1-bis e 4-bis, nel permettere che siano addebitati ad ASPI anche i costi di acquisizione di aree estranee al crollo del ponte, sarebbero lesivi del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

3.– Nell'ambito del giudizio r.o. n. 55 del 2020 sono intervenuti alcuni proprietari di beni immobili espropriati, o ceduti volontariamente, ai sensi del denunciato art. 1-bis, al fine di negare la illegittimità costituzionale della norma che ha attribuito e quantificato le indennità.

Questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento con l'ordinanza n. 111 del 2020.

4.– I giudizi vertono sulle medesime disposizioni, e meritano perciò di essere riuniti ai fini di una decisione congiunta.

5.– L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni vertenti sull'art. 1, commi 8 e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, per difetto di rilevanza.

L'eccezione non è fondata.

5.1.– Le disposizioni censurate si riferiscono, la prima, alla contabilità speciale che il commissario straordinario gestisce per le proprie attività; la seconda, alla individuazione delle strutture operative di cui può valersi. Entrambe le norme, quindi, definiscono i compiti che il commissario straordinario ha svolto con l'attività contestata innanzi ai rimettenti, dando così impulso alla procedura negoziata senza pubblicazione e agli espropri.

6.– La difesa statale e Pergenova scpa, impresa controinteressata nei giudizi principali e costituitasi nel processo costituzionale, hanno inoltre eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, perché il TAR della Liguria sarebbe privo di giurisdizione.

L'eccezione non è fondata.

6.1.– Questa Corte ha costantemente affermato che l'accertamento sulla sussistenza dei presupposti processuali di instaurazione del giudizio principale spetta al giudice rimettente, purché quest'ultimo ne offra una motivazione non implausibile (ex plurimis, sentenza n. 128 del 2019).

Nel caso di specie, i giudici a quibus hanno individuato nell'art. 10 del d.l. censurato il fondamento della propria giurisdizione, posto che tale norma devolve al giudice amministrativo, ed in particolare al TAR ligure, tutte le controversie relative agli atti adottati dal commissario. Tanto basta per ritenere non priva di plausibilità la motivazione dei rimettenti, considerato che i giudizi principali hanno tutti per oggetto atti dell'organo commissariale.

7.– La difesa dello Stato e quella delle imprese Pergenova spca e Rina consulting spa, quest'ultima anch'essa controinteressata, costituitasi innanzi a questa Corte, hanno inoltre sostenuto che le questioni concernenti la posizione del concessionario sono inammissibili, perché quest'ultimo sarebbe stato privo di legittimazione attiva nei giudizi principali. La convenzione non attribuirebbe ad ASPI alcun diritto a ricostruire il ponte, con la conseguenza che l'impugnativa contro gli atti del commissario proverrebbe da un soggetto privo di una posizione giuridica attiva.

L'eccezione non è fondata.

7.1.– Anche per tale versante, che interseca il merito delle questioni sollevate, i giudici rimettenti, nell'esercizio di una prerogativa che è propria del giudice a quo, e che non compete

a questa Corte sindacare, se non ove essa abbia condotto ad un esito implausibile, hanno ampiamente motivato in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione, affermando che ASPI è titolare di un "diritto" fondato sulla convenzione.

8.– L'Avvocatura dello Stato e Pergenova scpa hanno eccepito l'inammissibilità delle questioni relative al censurato art. 1, comma 7, nella parte relativa all'estromissione di ASPI dalla procedura negoziata senza pubblicazione, sia pure sulla base di una ricostruzione dei fatti divergente. A parere della difesa statale, il concessionario non ha partecipato alla procedura indetta dal commissario, e quindi non avrebbe interesse ad impugnarne gli atti. Secondo la controinteressata, viceversa, ASPI, aderendo alla consultazione preliminare di mercato, che ha preceduto l'aggiudicazione, non sarebbe stata esclusa in applicazione della norma censurata, con conseguente difetto di rilevanza della questione ad essa relativa.

In entrambi i casi, l'eccezione non è fondata.

8.1.– Se ASPI avesse omesso di partecipare alla fase preliminare della procedura, ciò sarebbe dovuto alla preclusione legislativa formulata in tal senso dal censurato art. 1, comma 7, che avrebbe reso siffatta partecipazione del tutto vana. Nel caso contrario, non è né provato, né dedotto, che vi sia stata un'offerta di ASPI valutata in concreto dalla stazione appaltante, così da poter imputare il mancato affidamento non già all'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ma alla inidoneità dell'offerta.

9.– Rina consulting spa ha eccepito il difetto di rilevanza di tutte le questioni, salvo di quelle che «non hanno una diretta incidenza sulle pretese risarcitorie di Aspi».

L'eccezione è inammissibile, perché non provvede a individuare con sufficiente determinatezza su quali questioni essa specificamente cada, soprattutto se si considera che le ordinanze di rimessione non recano alcun argomento a proposito di eventuali domande di risarcimento danni da parte della concessionaria.

10.– L'Avvocatura dello Stato e Pergenova scpa 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.

L'eccezione è fondata, nei limiti che seguono.

10.2.– Il giudice rimettente ha motivato sul punto controverso, rilevando che la manifestazione di interesse di Pavimental spa sarebbe stata considerata dalla amministrazione «in modo solo apparente, con una riserva sostanziale derivante dalla previsione legislativa».

In altri termini: il censurato art. 1, comma 7, nell'impedire al commissario di affidare le attività alle società collegate al concessionario, non sarebbe stato tuttavia di ostacolo a che queste ultime presentassero le proprie offerte, e che quindi esse fossero valutate nel "modo apparente" di cui si è detto.

10.3.– Tale presupposto interpretativo è erroneo: la norma denunciata disciplina la procedura volta all'affidamento, sicché essa, per la parte in cui vincola il commissario all'osservanza dei criteri indicati, non può che valere per l'intera procedura, e non soltanto per la fase che si conclude con l'aggiudicazione. Sarebbe del resto manifestamente incongruo e contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione impegnare la stazione appaltante, per di più nell'ambito di un procedimento di estrema urgenza, in una attività valutativa del tutto priva di utile sbocco. È poi evidente che il legislatore non abbia ragione di vietare espressamente all'operatore economico di presentare un'offerta, poiché gli è sufficiente precluderne la valutazione da parte dell'amministrazione, a monte e senza alcuna "riserva sostanziale" di negare in seguito l'affidamento.

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.

10.4.– Così ragionando, il giudice a quo ha ritenuto di non dover approfondire, anche in fatto, il punto controverso, incorrendo in tal modo in un difetto di motivazione sulla rilevanza.

Sotto quest'ultimo profilo, che è il solo a rilevare nel presente giudizio incidentale, non ha infatti importanza chiedersi se la stazione appaltante si sia discostata dalla previsione legislativa, valutando l'offerta di un operatore economico collegato ad ASPI; ciò che conta è soltanto sapere se l'esclusione di Pavimental spa sia stata disposta a causa di tale valutazione sfavorevole, oppure in applicazione della norma censurata.

Solo in quest'ultimo caso la questione di legittimità costituzionale del censurato art. 1, comma 7, sarebbe rilevante, perché, invece, in quello opposto, tale disposizione non avrebbe avuto applicazione da parte del commissario, e non potrebbe perciò averne nel giudizio principale, avente ad oggetto l'impugnativa contro gli atti di quest'ultimo.

10.5.– Considerato, poi, che nel giudizio a quo la stessa Pavimental spa ha impugnato con motivi aggiunti l'esito negativo della valutazione comparativa delle offerte, il giudice rimettente avrebbe dovuto confrontarsi con tale ulteriore indizio del fatto che la collegata ad ASPI sia stata esclusa a causa di quest'ultimo, anziché della norma censurata.

Il giudice a quo avrebbe dovuto pertanto sciogliere anzitutto tale nodo, e, nell'ipotesi in cui avesse trovato conferma che l'offerta era stata effettivamente valutata, esaminare i motivi aggiunti prima di pronunciarsi sulla rilevanza dell'attuale questione di costituzionalità.

10.6.– Sono perciò inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., nella parte riferita alle società o ai soggetti collegati al concessionario (r.o. n. 53 del 2020).

11.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., sono inammissibili.

I rimettenti dubitano che sia costituzionalmente legittimo obbligare ASPI a "far fronte" alle spese di ricostruzione e di ripristino del sistema viario, e a quelle connesse agli espropri (r.o. n. 55 del 2020).

Tale dubbio è privo di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione, quanto al giudizio r.o. n. 54 del 2020, ove l'ordinanza di rimessione si incentra sui

profili connessi alla estromissione di ASPI dalla procedura, accennando soltanto all'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

Nei giudizi iscritti al n. 51 e al n. 52 del reg. ord. 2020, poi, la censura dell'art. 1, comma 6, è oggetto del dispositivo delle ordinanze di rimessione, ma non si fonda su di una autonoma motivazione. Il riferimento a tale disposizione serve esclusivamente a dimostrare che l'esclusione di ASPI dai lavori di ricostruzione è priva di proporzionalità, innanzi al concomitante obbligo della concessionaria di anticipare le somme a ciò necessarie.

11.1.– Restano, perciò, le questioni sollevate nel giudizio principale r.o. n. 55 del 2020, ove sono state impugnate le note con le quali il commissario ha chiesto, e ottenuto, da ASPI il pagamento del dovuto.

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 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.

11.2.– Le questioni di costituzionalità sono state perciò sollevate, senza prendere una chiara posizione sulla portata normativa dell'art. 1, comma 6, denunciato, per il profilo ora segnalato.

In tal modo, il rimettente ha mancato al dovere di pronunciarsi chiaramente sul significato giuridico delle norme che egli sottopone al controllo di costituzionalità, e, in definitiva, di circoscrivere il thema decidendum del giudizio incidentale.

Ne segue il carattere perplesso 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 rimettente «finisce col rimettere alla Corte la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio»).

11.3.– Non si pone qui un problema di inammissibilità perché il giudice a quo avrebbe tentato invano, e con esito erroneo, la strada dell'interpretazione adeguatrice, caso per il quale la più recente giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che l'eventuale effettiva percorribilità di tale via attiene al merito del giudizio di costituzionalità, e non pregiudica, invece, l'ammissibilità della questione (sentenze n. 123 del 2020, n. 11 del 2020, n. 189 e n. 12 del 2019, n. 135 e n. 15 del 2018, n. 194, n. 83 e n. 42 del 2017, n. 36 del 2016 e n. 221 del 2015).

Prima ancora, manca l'indicazione del significato assunto dalla disposizione censurata, per un aspetto di estrema importanza ai fini dell'ammissibilità della questione.

Del resto, l'interpretazione che il rimettente reputa costituzionalmente orientata non può ritenersi tale, posto che, a parere del giudice a quo, questa stessa interpretazione a propria volta genera dubbi di costituzionalità non meno gravi, di quelli innescati dall'interpretazione letterale. Essa, perciò, non è neppure prospettata esplicitamente, o implicitamente, con un carattere di priorità giuridica, dal quale desumere che le questioni alternative siano state graduate dal rimettente.

Ne segue l'inammissibilità di esse, con riferimento ai censurati artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, nella parte in cui obbligano ASPI a far fronte ai costi.

12.– 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.

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

Anche con riferimento all'art. 23 Cost., questa Corte ha precisato che la concreta «entità della prestazione imposta» deve essere «chiaramente desumibile dalla legge» (sentenze n. 240 del 2017 e n. 190 del 2007), sicché non è ammissibile una questione che contesti la natura legale della prestazione imposta, senza stabilire univocamente, e anzi mettendo in dubbio identità, contenuto e regime della stessa prestazione.

Tale assorbente profilo esime dall'esaminare le numerose eccezioni di inammissibilità proposte dagli intervenienti, in relazione alla censura dell'art. 1-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ovvero della sola disposizione sulla quale possono interloquire nel giudizio incidentale.

13.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 3 Cost., per la parte in cui tali disposizioni comporterebbero che ASPI debba far fronte anche ai costi di acquisizione di aree non strettamente necessarie per la ricostruzione del ponte (r.o. n. 55 del 2020) è inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Il giudice rimettente, infatti, non specifica se nel giudizio a quo la norma debba essere applicata, vale a dire se tra i costi imputati al concessionario, e contestati nel processo principale, siano ricompresi quelli relativi a simile categoria di beni.

14.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, che prescrive l'obbligo di ASPI di rilasciare al commissario i tronchi autostradali necessari per i lavori, posta con riferimento complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost. (r.o. n. 51, n. 52 e n. 54 del 2020) è inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

I rimettenti, infatti, non dedicano a questa disposizione alcuna specifica attenzione, benché

essa concerna un obbligo del concessionario a sé stante, e non assimilabile alla estromissione di ASPI dalla procedura negoziata senza pubblicazione, ovvero alle modalità operative del commissario.

14.1.– Nel solo giudizio principale, iscritto al r.o. n. 54 del 2020, il TAR Liguria afferma che l'art. 1-ter diverrebbe disposizione inutile, e quindi priva di ragionevole giustificazione con conseguente lesione dell'art. 3 Cost., nel caso questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno estromesso ASPI dalle attività di ricostruzione del ponte. Con ciò, tuttavia, il rimettente non svolge un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma, semmai, anticipa l'esercizio, che è di questa Corte soltanto, del potere di dichiarare l'illegittimità costituzionale in via consequenziale.

15.– 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 limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa» (sentenza n. 114 del 2017). Ne segue la necessità, pienamente conforme alla giurisprudenza di questa Corte, di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2017 e n. 64 del 2014).

Non si accorda, viceversa, alla giurisprudenza costituzionale la conseguenza che i rimettenti traggono da questa corretta premessa, ossia che l'accertamento della violazione dei principi che presiedono all'attività amministrativa possa essere integralmente invocata anche in caso di leggi provvedimento, conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

15.1.– 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.

Ciò ha una evidente ricaduta sui criteri con i quali questa Corte è chiamata a porre in essere il proprio controllo di legalità costituzionale, con riferimento, in particolare, alla verifica sulla eventuale motivazione che accompagni l'intervento legislativo.

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.

Così, con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la Corte è tenuta a individuare la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento. Infatti, il "tessuto normativo" presenta «una "motivazione" obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai "motivi", storicamente contingenti» (sentenza n. 89 del 1996), e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di

esprimerla.

Ne segue che il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale 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.

15.2.– 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).

Solo se rilevanti a tale fine, potranno trovare quindi esame ed eventuale accoglimento gli argomenti posti dai rimettenti alla base dei dubbi di legittimità costituzionale.

16.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8 e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento a tutti i parametri costituzionali dedotti, (r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020) non sono fondate.

In estrema sintesi, l'estromissione di ASPI dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto si è compiuta attraverso due passaggi giuridicamente distinti, ed entrambi oggetto delle censure dei rimettenti.

Anzitutto, con le norme sopra indicate, il legislatore ha previsto che il concedente non attivasse la convenzione di cui il concessionario è parte, e dunque non obbligasse quest'ultimo a fornire la prestazione, nonostante ASPI ne avesse la volontà.

In seguito, e per conseguenza logica, si è precluso al commissario straordinario di avviare la procedura negoziata senza pubblicazione con il concessionario, ai sensi dell'art. 1, comma 7, censurato.

16.1.– 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.

17.– Conviene iniziare l'esame dal primo dei due passaggi.

Con ampia motivazione i rimettenti hanno ritenuto che le attività indicate dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, costituissero oggetto dell'obbligo convenzionale di ASPI, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), della convenzione di concessione.

Tale previsione, dedicata agli "obblighi del concessionario", impone ad ASPI di provvedere «a propria cura e spese […] al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse

attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse».

17.1.– Non è invece plausibile il corollario che i giudici a quibus traggono da tale premessa, ovvero che la facoltà del concedente di esigere che il concessionario provveda all'esecuzione di quanto previsto si converta nella pretesa del concessionario di invertire le posizioni, imponendo al concedente di subire quelle iniziative che il legislatore provvedimentale reputi, nella sua discrezionalità, contrarie all'interesse pubblico; interesse sul cui soddisfacimento il concedente è tenuto a vigilare.

La convenzione, in particolare, palesemente non autorizza alcuna conclusione di tal genere. I rimettenti e la difesa di ASPI, nell'affermare il contrario, si sono incentrati sugli artt. 8, 9 e 9-bis del testo concordato tra le parti e poi legificato, che sono invece qui privi di rilievo.

Gli artt. 8 e 9 suddetti disciplinano il procedimento che il concedente è tenuto ad osservare, nel caso in cui, a fronte di un grave inadempimento del concessionario, si risolva discrezionalmente ad intimare l'esatto adempimento, ovvero ad avviare la procedura di decadenza dalla concessione.

L'art. 9-bis, invece, regola le ipotesi di recesso, revoca, risoluzione, e comunque di cessazione anticipata del rapporto concessorio, ancora una volta su iniziativa del solo concedente.

Nel caso di specie, tuttavia, è pacifico che il legislatore non abbia affatto inteso imporre al concedente di porre termine alla concessione, nell'uno o nell'altro dei modi possibili ai sensi della convenzione, tanto che ASPI ha continuato, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge censurato, ad esercitarla. Piuttosto, ferma la concessione, il legislatore, con norma provvedimento, ha deciso che ci si rivolgesse a terzi ai fini della ricostruzione del ponte, anziché stabilire che il concedente attivasse gli obblighi convenzionali del concessionario.

17.2.– Naturalmente, quest'ultimo, che trae profitto dalla gestione dei tratti autostradali, ha interesse a pretendere che il concedente lo ponga nelle condizioni di adempiere, e, quindi, in caso di distruzione di una parte della rete viaria, che essa sia celermente ripristinata. Ma, in accordo con i principi generali della materia, le modalità con cui ciò avviene sono determinate dal solo concedente, con discrezionalità e nel perseguimento dell'interesse pubblico.

Le disposizioni censurate, per tale parte, non hanno dunque segnato, nonostante la natura provvedimentale, alcuna devianza dalle regole in tema di concessioni, e connesse convenzioni, che disciplinano analoghe fattispecie, cosicché il pericolo di arbitrio che in esse è insito, nel caso di specie non è nemmeno ipotizzabile.

Infatti, l'intervento legislativo all'esame è espressivo del principio generale fissato, da ultimo, con l'art. 166 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), reso in attuazione della direttiva n. 2014/24/UE, secondo il quale le amministrazioni aggiudicatrici, a ciò nel caso di specie indirizzate dal legislatore, sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi. Esse, pertanto, ben possono essere obbligate dal legislatore a prediligere la via del ricorso al mercato al fine di eseguire un'opera, alla contraria opzione di esigerne l'esecuzione da parte di un soggetto che già vi sarebbe obbligato, ma che, come si vedrà, non è più reputato degno di fiducia.

18.– Sulla base di questi principi, non sono fondate anzitutto le questioni di costituzionalità degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8, e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché ASPI sarebbe stata spogliata della prerogativa di ricostruire il ponte attribuitale dalla concessione. Esse, infatti, si fondano sulla non corretta premessa che la convenzione fosse per tale parte opponibile alla discrezionalità della parte pubblica concedente nel percorrere una via alternativa, ritenuta più confacente all'interesse pubblico.

19.– Parimenti non fondate sono le questioni che investono le medesime disposizioni, sempre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost, in quanto il concessionario sarebbe stato più idoneo, anche per il profilo della tempestività, a realizzare le opere. Il legislatore, quindi, avrebbe irragionevolmente scelto di pretermetterlo, tradendo l'interesse pubblico alla celere e compiuta esecuzione dei lavori, per di più senza una specifica motivazione sugli elementi di opportunità e tecnici capaci di giustificare l'inidoneità del concessionario.

Invero, nel caso in questione, è essenziale rammentare che il crollo del Ponte Morandi, causando ben 43 vittime, ha segnato profondamente la coscienza civile nella comunità, e ha aperto una ferita nel rapporto di fiducia che non può mancare tra i consociati e lo stesso apparato pubblico, cui è affidata la cura di beni primari tra i quali, in primo luogo, la salute e l'incolumità. Esso, inoltre, ha causato gravissimi danni alla rete di trasporto, in un ganglio fondamentale per lo sviluppo economico del paese, per di più di fatto tagliando a metà la città di Genova.

In un tale contesto, segnato da un grado eccezionale di gravità, è tutt'altro che irragionevole, incongrua o sproporzionata la scelta legislativa di affidare la ricostruzione a terzi, anziché al concessionario, il quale, in quanto obbligatovi contrattualmente e custode del bene, avrebbe dovuto provvedere alla manutenzione dell'infrastruttura, e prevenirne il disfacimento.

19.1.– Non si tratta, come invece sostengono i ricorrenti nel giudizio principale, della inflizione ad ASPI di una "sanzione", in assenza di un accertamento della responsabilità del fatto. Basti infatti osservare che tutto il tessuto normativo censurato, dal preambolo del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, fino alle specifiche disposizioni censurate, manifesta l'obiettiva presa d'atto dell'evento e la conseguente scelta discrezionale, in quanto in ogni caso non pregiudicata dalla convenzione, di non affidarsi per la ricostruzione a chi aveva la disponibilità del bene e non ha impedito il deterioramento della struttura e il conseguente crollo.

A ben vedere, le norme censurate, per tale parte, non hanno l'obiettiva portata di consolidare un giudizio di responsabilità contrattuale o aquiliana in capo ad ASPI e di imporle una conseguente sanzione, come invece reputa il TAR Liguria. Piuttosto esse, in una situazione che incrina la fiducia del concedente nelle capacità e nella affidabilità del gestore, manifestano una incensurabile volontà del legislatore di non sollecitarne il dovere di adempiere alla ricostruzione, ma di provvedere in via cautelativa per altra via, peraltro in forme così celeri da non arrecare in sé alcun pregiudizio alla concessionaria.

Ciò non presuppone né un definitivo accertamento delle responsabilità, né, da parte del legislatore, un intento punitivo, ma costituisce una cautela per nulla irragionevole, che è poi la causa giustificatrice obiettivamente fondante l'intervento legislativo nel suo complesso.

19.2.– Sul piano della proporzionalità (sulla quale molto insiste la difesa di ASPI nel presente giudizio), del resto, le norme censurate si dimostrano idonee, implicanti il minor sacrificio e corrispondenti ad un equilibrato punto di sintesi.

Innanzi all'obiettivo di ricostruire l'opera senza incaricarne la concessionaria, sotto la cui custodia essa era crollata, il legislatore ha introdotto una soluzione senza dubbio acconcia allo scopo, rispetto alla quale non vi era per definizione alcun modo di individuarne un'altra, che comportasse un minor sacrificio per ASPI. L'interesse di quest'ultima alla gestione della rete per trarne profitto, che è il solo opponibile all'intervento legislativo, è stato poi non incongruamente bilanciato, 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.

20.– Anche le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8, e 8-bis

del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, poste in riferimento agli artt. 23 e 97 Cost., non sono fondate.

I rimettenti dubitano che sia costituzionalmente legittima l'omissione di un procedimento amministrativo nel quale valutare, in contraddittorio con ASPI, la opportunità di rivolgersi al mercato ai fini della ricostruzione, anziché domandare alla concessionaria di provvedere direttamente, dopo averne valutato il grado di responsabilità.

Per un verso, la censura è contraddittoria, e quindi ai limiti della ammissibilità rispetto alla premessa, pianamente e correttamente formulata dagli stessi giudici a quibus, secondo cui non era inibito al legislatore provvedere a regolare la materia, in luogo dell'amministrazione. Perciò è implicita in tale asserzione, non contestata in sé neppure dalle parti, che non dovesse trovare applicazione la legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), alla quale invece i rimettenti si richiamano.

È vero che, in particolari circostanze, condizione di legittimità costituzionale dell'atto avente forza di legge è che esso non sia contagiato da vizi propri del procedimento amministrativo che lo precede (sentenze n. 134 del 2020, n. 2 del 2018, n. 241 del 2008 e n. 311 del 1999). Ma ciò non equivale a dire che l'omissione di tale procedimento sia di per sé un vizio della legge, se non quando il procedimento preliminare è imposto direttamente o indirettamente dalla Costituzione (sentenza n. 66 del 2018), ciò che nel caso di specie va escluso.

Per altro verso, i rimettenti sono nel giusto, quando affermano che alla concessionaria è stato inibito di attivarsi per riparare il ponte, come era suo dovere contrattuale, ma non quando aggiungono che tale astensione sarebbe stata imposta in violazione del principio di legalità che essi desumono dall'art. 23 Cost., anche perché non sarebbe stato posto in luce l'interesse pubblico a normare in tal modo.

Infatti, l'esclusione in esame è compiutamente descritta dalla legge e, come si è detto, corrisponde ad una ratio obiettivamente desumibile dal sistema normativo.

21.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 5, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, poste in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sono strettamente collegate alle precedenti, e sono anch'esse non fondate.

Il rimettente dubita che le disposizioni censurate, nella parte in cui privano ASPI della prerogativa di espropriare le aree interessate ai lavori, siano affette da irragionevolezza, difetto di motivazione e carenza di proporzionalità, anche perché contrarie all'art. 26 della convenzione, che riserverebbe al concessionario questo compito.

Questa Corte osserva che le norme censurate sono meramente ancillari rispetto alla scelta della parte pubblica di affidare a terzi le opere, la cui illegittimità costituzionale è stata già esclusa, quanto al rapporto con la convenzione.

È difatti immune da ogni profilo di incongruità, e obiettivamente sorretta da idonea ragione giustificatrice, la decisione di allocare presso il commissario straordinario il potere di esproprio di quanto necessario al compimento di attività, che siano legittimamente demandate a terzi, anziché riservate al concessionario.

Il nesso che lega, nella convenzione, il compito di eseguire le opere e il potere di esproprio sussiste fino a quando ci si muova nell'orbita convenzionale, e non già quando se ne sia usciti.

22.– Venendo ora al secondo dei due passaggi prima messi in luce, conviene ribadire che, in conseguenza della decisione di non ricorrere alla convenzione per mezzo del concedente, il

legislatore ha incaricato il commissario di procedere all'affidamento dei lavori per mezzo di procedura negoziata senza previa pubblicazione, disciplinata dall'art. 32 della direttiva 2014/24/UE.

Come è noto, si tratta di un istituto, attuato nell'ordinamento nazionale dall'art. 63 cod. contratti pubblici, idoneo a rispondere, tra l'altro, ai casi di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice, tali da impedire, per ragioni di tempo, l'impiego delle ordinarie procedure di gara. La stazione appaltante può consultare direttamente gli operatori economici, «nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione», e aggiudicare i lavori a chi tra questi offra le condizioni economiche più vantaggiose.

L'art. 1, comma 7, censurato aggiunge che il commissario non può rivolgersi al concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento, ovvero ad ASPI, «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».

Tale disposizione è censurata dai rimettenti complessivamente in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost. (r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020).

23.– Le questioni non sono fondate.

I rimettenti, infatti, non pongono in dubbio la legittimità del ricorso alla procedura di cui all'art. 32 della direttiva 2014/24/UE, ma ritengono che sia costituzionalmente illegittimo escluderne a priori ASPI, impedendo alla stazione appaltante di selezionare tale soggetto, ove la sua offerta sia preferibile alle altre.

In tal modo, il legislatore avrebbe illegittimamente compresso la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) della società ricorrente nei giudizi principali, sulla base di due ragioni giustificatrici che i giudici a quibus reputano carenti e comunque inadeguate (art. 3 Cost.).

23.1.– Questa Corte ritiene che la norma censurata è il precipitato naturale, e contraddistinto da coerenza intrinseca, della decisione legislativa che il concedente non chiedesse l'esatto adempimento della convenzione da parte di ASPI, in forza dell'obbligo su di essa gravante di ricostruire il ponte, ma le fossero preferiti terzi operatori. Sarebbe stato, infatti, manifestamente irragionevole seguire tale via, benché la concessionaria dovesse provvedere a proprie spese, per poi consentirle di aggiudicarsi le medesime prestazioni all'esito di una procedura onerosa per l'amministrazione aggiudicatrice.

Perciò, a rendere non fondate le censure sono le medesime e solide ragioni di eccezionale gravità e urgenza, connesse alla tragedia di Genova e al conseguente deficit di fiducia incorso nei confronti del custode del bene perito, che hanno permesso di escludere l'illegittimità costituzionale della prima e fondamentale scelta legislativa.

Bisogna aggiungere che, con essa, ancora una volta il legislatore, pur con norme di carattere provvedimentale, non ha affatto lacerato la trama dell'ordinamento, inserendovi disposizioni eccentriche rispetto alle regole di diritto comune che presidiano l'aggiudicazione dei lavori pubblici.

Al contrario, per questa parte la norma censurata, pur con riferimento alla peculiare figura della procedura negoziata senza pubblicazione, ha dato seguito alla consolidata giurisprudenza civile e amministrativa, accordatasi alle speculari posizioni della Corte di giustizia e formatasi, da ultimo, sull'art. 80 cod. contratti pubblici, reso in attuazione dell'art. 57 della direttiva 2014/24/UE in tema di contratti pubblici, che si riferisce a operatori colpevoli di «gravi illeciti

professionali, tali da rendere dubbia la [loro] integrità o affidabilità».

Detta giurisprudenza è ferma nel ritenere che gravi violazioni normative da parte di un operatore economico, tali da configurare un considerevole illecito professionale o comunque un grave inadempimento, ne comporti l'esclusione dalla gara, quand'anche l'illecito non sia stato accertato definitivamente in giudizio (come si può desumere anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 19 giugno 2019, in causa C-41/18, Meca), ma sussistano e siano valutati elementi tali da «provocare la rottura del rapporto di fiducia con l'operatore economico» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 3 ottobre 2019, in causa C-267/18, D.A.C. SA). Al pari di chiunque altro, la pubblica amministrazione non può infatti essere obbligata a contrarre con parti che essa ritiene, in forza di elementi obiettivi, inaffidabili.

23.2.– Né si può sostenere che ASPI non sia stata posta in condizione di replicare alle contestazioni seguenti al crollo del ponte, di cui aveva l'obbligo manutentivo e di custodia. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fin dal 16 agosto 2018 ha rappresentato alla concessionaria il grave inadempimento della convenzione, mettendola in condizioni di replicare, ed eventualmente dimostrare l'incidenza di fattori imprevedibili o ingovernabili, prima dell'emanazione, e a maggior ragione della conversione in legge, del decreto-legge censurato. In seguito, con d.m. 5 settembre 2018, n. 392, sono stati avviati i lavori della commissione ispettiva ministeriale, conclusi con una relazione resa pubblica sul sito internet del ministero fin dal 25 settembre 2018, ovvero prima dell'emanazione del d.l. n. 109 del 2018 censurato.

Nel corso del procedimento ispettivo, tra l'altro, sono state raccolte informazioni e documenti da ASPI, della quale sono anche stati ascoltati tecnici e dirigenti, nonché, in data 13 settembre 2018, l'amministratore delegato e il direttore centrale delle operazioni. È vero che – come ha osservato in udienza la difesa di ASPI, in risposta a una specifica domanda – in esito all'istruttoria tecnica la Commissione ha ipotizzato in termini di verosimiglianza tre ipotesi alternative quanto alle cause e al cinematismo del crollo. Nondimeno è vero anche che le conclusioni della stessa commissione in merito agli aspetti tecnici e amministrativi di tale evento contengono numerose e puntuali contestazioni a proposito di carenze nelle valutazioni di sicurezza e nelle procedure di controllo della sicurezza strutturale delle opere; contestazioni nei confronti delle quali ASPI è stata messa nelle condizioni di interloquire. Ad esempio, si legge nella relazione che le misure adottate da ASPI ai fini della prevenzione «erano inappropriate e insufficienti considerata la gravità del problema» (pag. 75); che ASPI «pur a conoscenza di un accentuato degrado del Viadotto ed in particolare delle parti orizzontali di esso che appalesavano deficit strutturali […] non ha ritenuto di provvedere, come avrebbe dovuto, al loro immediato ripristino e per di più non ha adottato alcuna misura precauzionale a tutela della utenza» (pag. 82); che, in merito alle verifiche sullo stato dei manufatti e sulle esigenze di manutenzione, è emersa «una irresponsabile minimizzazione dei necessari interventi da parte delle strutture tecniche di Aspi, perfino anche di manutenzione ordinaria» (pag. 84).

L'estrema urgenza del provvedere, sulla quale la Corte si è già soffermata, non sarebbe stata ragionevolmente compatibile con un ulteriore indugio nelle procedure di rilevazioni tecniche, a fronte di un quadro iniziale certamente tale da giustificare misure precauzionali nei confronti del custode.

Dunque, già al momento della emanazione del decreto-legge e poi della sua conversione in legge, sussistevano seri e comprovati elementi per indursi a non affidarle il compito di ricostruire un'infrastruttura crollata, nonostante l'obbligo di manutenerla in capo al custode ASPI.

La finalità cautelare è del resto ben distinta da quella punitiva, e permette alla pubblica

amministrazione, in numerose ipotesi previste dall'ordinamento giuridico, di sottrarsi a rapporti con soggetti ragionevolmente sospettati di inaffidabilità, benchè non definitivamente condannati, perché «[i]l principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva è violato allorché la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità», ma non quando la norma risponde «a una logica in senso lato cautelare» (sentenza n. 248 del 2019).

La legge censurata, quindi, nel ricongiungersi per tale punto alle regole di diritto comune, si sottrae al dubbio di arbitrarietà, poiché costituisce una declinazione per il caso di specie di quanto il diritto europeo e nazionale consentono e prevedono per casi analoghi.

24.– Il grave e ragionevole deficit di fiducia insorto nei riguardi di ASPI non può trovare un correttivo contrario nel principio del diritto europeo e nazionale della più ampia partecipazione alle gare, di per sé già compresso nell'ambito delle procedure negoziate senza pubblicazione. Ciò va detto non solo in via generale, a fronte di una legittima causa escludente, ma in particolar modo nel presente caso.

Come emerge anche dalla relazione sulle concessioni autostradali recata dalla delibera della Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, ASPI è concessionaria di circa la metà della rete autostradale italiana da molti decenni, senza peraltro avere ottenuto tale qualità a seguito di una gara. La sua posizione è stata da ultimo rafforzata dal già rammentato art. 8-duodecies del d.l. n. 59 del 2008, che ha legificato la convenzione del 2007, prorogando la durata del rapporto concessorio fino al 31 dicembre del 2038.

La decadenza e la revoca della concessione è stata in tal modo resa straordinariamente onerosa per la parte pubblica, soggetta, in base ai già citati artt. 9 e 9-bis della convenzione, ad un regime indennitario del tutto eccezionale e derogatorio, a favore della concessionaria, delle regole di diritto comune attinenti a tale genere di rapporto. Basti pensare che l'art. 9 della convenzione, in tema di decadenza dalla concessione, per grave inadempimento del concessionario, subordina il subentro del concedente al pagamento di un importo corrispondente al valore attuale netto dei ricavi di gestione «sino alla scadenza della concessione», preservando così l'utile che il concessionario avrebbe tratto dal rapporto, benché quest'ultimo sia cessato per causa imputabile allo stesso concessionario.

In un tale contesto, che di fatto paralizza per lunghi anni iniziative volte all'apertura del mercato di riferimento, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 18 settembre 2019, in causa C-526/17, ha condannato lo Stato italiano, per avere prorogato una concessione di tratto autostradale conseguita a suo tempo senza gara, ribadendo la piena soggezione di tale segmento del mercato al principio di concorrenza. Tale soggezione è ora affermata anche dall'art. 178 cod. contratti pubblici.

24.1.– Sotto tale profilo, i rimettenti dubitano della congruità della motivazione offerta dal legislatore con la norma censurata, nella parte in cui si intende prevenire un «ulteriore indebito vantaggio competitivo» per ASPI, perché ritengono che il sistema delle concessioni autostradali sia fondato sull'affidamento in esclusiva delle tratte a determinati operatori, sicché sarebbe pacifica l'insussistenza di un regime concorrenziale.

Tuttavia, è ovvio che il mercato di riferimento sia chiuso, come constatano i rimettenti, non già perché il diritto lo sottragga alle regole della concorrenza, ma perché, di fatto, esse non sono state osservate al tempo in cui si sono affidate concessioni senza gara, poi prorogate per molti decenni con analoghe modalità.

In tale contesto, la procedura negoziata senza pubblicazione si sarebbe esposta ad un particolare rischio di deformazione dell'assetto concorrenziale del mercato e di lesione del

principio di parità di trattamento degli operatori economici, laddove, in difetto di ulteriori limiti, avesse permesso alla stazione appaltante di avviare la trattativa direttamente con il concessionario in essere, rafforzandone i privilegi.

Per tale ragione, l'art. 63 cod. contratti pubblici, in accordo e secondo lo spirito dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE, ha prescritto che la stazione appaltante si attenga, nell'individuare l'operatore economico con cui trattare, ai principi di «trasparenza, concorrenza, rotazione».

24.2.– L'art. 1, comma 5, del d.l. censurato, come si è visto, ha permesso al commissario di agire anche in deroga a disposizioni di legge, salvo alcune eccezioni, sicché, sulla base dell'impianto normativo introdotto dal legislatore dell'urgenza, non si sarebbe potuto escludere che la stazione appaltante si rivolgesse direttamente al concessionario, senza neppure dar corso al confronto delle offerte che poi, di fatto, il commissario ha operato.

A fronte di ciò, l'art. 1, comma 7, censurato ha provveduto a limitare la discrezionalità del commissario, esigendo che fosse assicurata la rotazione necessaria onde evitare che un operatore economico, scelto a suo tempo senza gara come concessionario, potesse conseguire nuovamente a "trattativa privata" un vantaggio, costituito dall'affidamento di lavori afferenti al medesimo oggetto della convenzione.

Nel conformare secondo tale indicazione la procedura e il mercato, sia pure in un contenuto segmento di esso, il legislatore non ha perciò conculcato la libertà di iniziativa economica di ASPI, ma piuttosto prevenuto un contrasto con l'utilità sociale, di cui all'art. 41 Cost., irrobustendo l'assetto concorrenziale con l'ingresso di altri operatori economici.

25.– Con riguardo agli artt. 23 e 97 Cost, i rimettenti ripropongono le considerazioni già svolte sul carattere sanzionatorio della norma, che sono già state giudicate non fondate con riferimento alle altre disposizioni censurate, perché il legislatore è mosso da (e ha concretizzato in norme) un intento non punitivo, ma di cautela, oltre che di regolazione del mercato. Tali questioni sono perciò non fondate.

26.– In ordine agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost., i giudici a quibus sospettano che l'estromissione di ASPI dalla procedura, senza che fosse stata accertata giudizialmente la responsabilità per il crollo del ponte, ne abbia leso il diritto di difesa, nell'ambito di un giusto processo.

Anche queste questioni non sono fondate.

Contrariamente a quanto sostenuto dal TAR Liguria, si è già precisato che non vi è correlazione tra la scelta precauzionale di non impegnare ulteriormente il concessionario, e l'accertamento definitivo della responsabilità in un giudizio civile o penale per il fatto (il quale potrebbe oltretutto richiedere molto tempo), nel senso che la prima, esercitata dal legislatore, non necessita del secondo, soggetto invece a riserva di giurisdizione (sentenza n. 85 del 2013).

La portata obiettiva del censurato art. 1, comma 7, non consiste, infatti, nell'accertare la responsabilità per trarne effetti sanzionatori, ma nel regolare l'affidamento dei lavori di ricostruzione del ponte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52 e n. 54 del 2020, indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., dal TAR Liguria con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 55 del 2020, indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, nella parte in cui esclude dalla procedura le società collegate al concessionario, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., dal TAR Liguria con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 53 del 2020, indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost., dal TAR Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52 e n. 54 del 2020, indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8, e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost., dal TAR Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020, indicate in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal TAR Liguria con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 55 del 2020, indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, nella parte in cui esclude dalla procedura la concessionaria al tempo dell'evento, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., dal TAR Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020, indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

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.