

Sentenza: n. 128 del 22 maggio 2018

Materia: ordinamento civile, protezione civile, grandi reti di trasporto e governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, della Costituzione e violazione «dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà».

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Abruzzo

Oggetto: art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96

Esito:

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, sesto comma, della Costituzione;
- 2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La disposizione impugnata, rubricata “Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25,” prevede: “Nel rispetto delle previsioni di cui all’articolo 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e tenuto conto della necessità e urgenza di mettere in sicurezza antisismica le autostrade A24 e A25, nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell’intero impianto infrastrutturale, l’obbligo del concessionario di versare le rate del corrispettivo della concessione di cui all’articolo 3, lettera c), della vigente convenzione stipulata il 18 novembre 2009, relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell’importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, è sospeso, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti, presentato dal concessionario entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, da approvare entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nel medesimo decreto sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione, nonché la regolazione di detto periodo transitorio. Tale importo è destinato all’immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Il concessionario effettua il versamento all’ANAS S.p.a. delle rate sospese del corrispettivo della concessione, tutte di spettanza dell’ANAS S.p.a., per complessivi euro 111.720.000, in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna delle quali dell’importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. Restano altresì ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo spettante all’ANAS S.p.a.».

La Regione Abruzzo denuncia, con un primo motivo di ricorso, la violazione dell’art. 117, comma terzo, Cost., perché ritiene che la disposizione impugnata, con norme di dettaglio e direttamente applicabili, incida su materie rientranti nella potestà legislativa concorrente e, in particolare, sulla disciplina della “protezione civile”, avendo ad oggetto lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade. Inoltre, a suo giudizio, essa investirebbe altre materie di competenza concorrente:

“grandi reti di trasporto”, dovendosi considerare come tale la rete autostradale oggetto di disciplina, in ragione della sua infungibilità come collegamento viario tra la sponda tirrenica e quella adriatica, e “governo del territorio», in quanto, mirando ad assicurare lavori di messa in sicurezza della rete stradale, produrrebbe conseguenze sulla viabilità in generale.

La Regione Abruzzo lamenta inoltre che la disposizione impugnata violerebbe anche i “principi costituzionali emersi sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà”, in quanto, prevedendo che l’approvazione del piano avvenga con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (d’ora in avanti: MIT), attraverso il quale sono definite le modalità di attuazione della disposizione e la regolazione di un periodo transitorio, comporterebbe l’allocazione dell’esercizio di funzioni amministrative a livello statale, senza prevedere alcuna forma di cooperazione con la Regione ricorrente né prima dell’adozione della norma, né al momento dell’esercizio, in concreto, delle funzioni amministrative. Inoltre, la disposizione impugnata, non prevedendo alcun coinvolgimento della Regione ricorrente nella quantificazione degli importi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, comporterebbe come effetto l’assegnazione al concessionario di risorse insufficienti, a discapito degli interessi regionali coinvolti, con conseguente possibile aumento delle tariffe autostradali.

Con il terzo motivo di ricorso la Regione lamenta altresì la violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., perché la disposizione impugnata, prevedendo che il decreto del MIT debba definire le “modalità di attuazione della presente disposizione” nonché la regolazione di un periodo transitorio, demanderebbe al MIT anche l’esercizio di una potestà regolamentare.

Con un quarto ed ultimo motivo di ricorso la Regione sostiene che sarebbe violato anche l’art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, in quanto la disposizione censurata, prevedendo che per i lavori ivi indicati siano utilizzate le rate dei canoni concessori relativi agli anni 2015 e 2016, addosserebbe al concessionario il costo dei lavori, interferendo nel rapporto concessorio in essere che non prevede obblighi di manutenzione straordinaria della rete autostradale, cui devono essere ricondotti i predetti lavori.

La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibili le questioni proposte con il terzo e quarto motivo di ricorso in quanto, secondo il suo consolidato orientamento, nei giudizi in via principale deve sussistere “una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione” (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012). A suo giudizio, infatti, “l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico, comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso” (sentenza n. 239 del 2016). Per la Corte, inoltre, il quarto motivo del ricorso (violazione dell’art. 3 Cost.) è inammissibile anche perché non è sostenuto dall’interesse della Regione a ricorrere, riguardando essenzialmente l’asserito pregiudizio che la disposizione censurata arrecherebbe alla società concessionaria, senza che ci sia alcun diretto effetto sulle competenze legislative, regolamentari o amministrative della Regione.

Invece, secondo la Corte, sebbene nella delibera non si faccia specifico riferimento alla “violazione dei principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione”, può comunque ritenersi che il parametro della “leale collaborazione” sia implicitamente evocato, essendo strettamente connesso alla denuncia di violazione dell’art. 118 Cost., questa invece espressamente formulata nella menzionata delibera regionale.

Per quanto concerne invece le questioni relative al primo e secondo motivo di ricorso, ovvero la violazione dell’art. 117, comma terzo Cost., e del principio di leale collaborazione, esse sono state ritenute dalla Corte non fondate per le motivazioni di seguito riportate.

La Corte pone infatti in evidenza che la norma impugnata, che riguarda la sicurezza delle autostrade A24 e A25 (il cui tracciato è in buona parte nel territorio della Regione Abruzzo), classificate come opere strategiche per finalità di protezione civile, è in linea di continuità con l’articolo 1, comma

183, della L. 228/2012 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”. Tale disposizione prevede l’adeguamento delle due autostrade citate alla normativa vigente in materia di protezione da rischio sismico, la messa in sicurezza dei viadotti, sulla base, in particolare, dei contenuti delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 3274 del 20 marzo 2003 e n. 3316 del 2 ottobre 2003, l’adeguamento degli impianti di sicurezza in galleria a norma del dlgs 264/2006 (Attuazione della direttiva 2004/54/CEE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea), nonché l’adeguamento alla normativa in materia di impatto ambientale e la realizzazione dei lavori di manutenzione straordinaria e di tutte le altre opere necessarie a seguito del sisma del 2009

L’art. 1, comma 183, della L. 228/2013 ha previsto che il Governo avrebbe rinegoziato con la società concessionaria le condizioni della concessione. La norma mirava anche a evitare che l’aggravio di costi per i lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade finisse sull’utenza determinando un aumento delle tariffe. Il legislatore quindi, invece di prevedere un apposito finanziamento di tali lavori (cosa che avrebbe fatto solo alcuni anni dopo) ha ritenuto inizialmente che fosse sufficiente modificare le condizioni della concessione in termini tali, in particolare, da evitare un aumento delle tariffe.

La disposizione impugnata prevede un particolare meccanismo finanziario di sostegno dell’onere economico di immediati interventi qualificati come “urgenti”, coerente ed in sintonia con la rinegoziazione delle condizioni della concessione. Si stabilisce, infatti, la sospensione dell’obbligo per la società concessionaria di pagare la rata annuale del corrispettivo per il 2015 e il 2016 per complessivi euro 111.720.000; importo questo che, quand’anche non costituisca l’erogazione di un finanziamento, ma rappresenti solo un (temporaneo) risparmio di spesa, deve considerarsi destinato “all’immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25”. Non si tratta però di una remissione ex lege del debito, ma solo di un differimento della data di esigibilità, accompagnato dall’indicazione di un nuovo creditore: la società concessionaria rimane tenuta a versare tale importo di euro 111.720.000, non più al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ma all’ANAS spa, in tre rate con scadenza al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna dell’importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. La stessa disposizione ha invece lasciato ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo, anch’esse previste come spettanti all’ANAS spa e non al MIT.

In questa parte la disposizione impugnata dalla Regione ricorrente riguarda solo il rapporto concessorio e, in particolare, il profilo finanziario per far fronte agli “interventi urgenti” che la società concessionaria è stata onerata di indicare in un apposito piano da presentarsi entro il termine brevissimo di venti giorni dalla data di conversione del d.l. 50/2017.

Quando la disposizione impugnata è stata introdotta nella legge di conversione, il MIT aveva già valutato in euro 169.456.289,05 gli “interventi urgenti”, riducendo l’indicazione contenuta nel progetto presentato dalla società concessionaria; atto questo che è stato impugnato innanzi al giudice amministrativo dalla società, la quale si è lamentata, tra l’altro, dell’inadeguatezza per difetto di tale valutazione. Ciò che appare evidente, secondo la Corte, è che l’immediata sospensione del pagamento delle due rate per complessivi euro 111.720.000, rappresentava comunque solo una parte del temporaneo finanziamento degli interventi urgenti e necessitava di un completamento della manovra. Per regolare ciò, la stessa disposizione impugnata ha previsto che il piano degli interventi urgenti, presentato dal concessionario, fosse approvato entro il 31 agosto 2017, con decreto del MIT e che nel medesimo decreto fossero, altresì, definite le modalità di attuazione della stessa disposizione, nonché la regolazione del periodo transitorio.

Quindi, il decreto ministeriale, previsto dalla disposizione impugnata, avrebbe potuto integrare, in via amministrativa, la regolamentazione del sostegno finanziario dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade. Con questa finalità specifica, che si ricollegava alla realizzazione del complesso di lavori di adeguamento, previsti dalla citata legge di stabilità per il 2013 come opere necessarie in conseguenza del sisma del 2009, l’ambito del decreto ministeriale era, in questa parte, circoscritto a quello del rapporto concessorio e segnatamente a quello della

possibile modifica delle condizioni della concessione quanto agli aspetti economici per finanziare, nell'immediato, l'avvio dei lavori urgenti.

La Corte ritiene indubitabile che i lavori urgenti di messa in sicurezza si riferiscano alla prevenzione del rischio sismico e quindi concernano la protezione civile del territorio e delle persone che transitano sulle due autostrade suddette. Secondo essa, però, la previsione della realizzazione di tali lavori (sulla base di un piano proposto dalla società concessionaria ed approvato dal MIT con il menzionato decreto ministeriale) non significa che il legislatore statale abbia anche autorizzato il MIT a regolare, mediante un atto di esercizio di una funzione amministrativa, aspetti della disciplina della protezione civile con riferimento alle due autostrade suddette. L'area di competenza del decreto ministeriale è infatti limitata alla realizzazione dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile. Esso dunque non si colloca nell'area della protezione civile, la cui disciplina rimane immutata, né nelle due altre aree di competenza concorrente indicate dalla difesa della Regione ricorrente: governo del territorio e grandi reti di trasporto. Esso è piuttosto attratto al regime proprietario del bene su cui i lavori devono essere effettuati e quindi, nella specie, a quello del demanio statale, di competenza esclusiva del legislatore statale (trattandosi di ordinamento civile).

La Corte ha più volte affermato che “la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine all'utilizzazione di determinati beni non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 102 e n. 94 del 2008, n. 286 del 2004 e n. 343 del 1995)” (sentenza n. 370 del 2008). Inoltre, non c'è alcuna chiamata in sussidiarietà di una funzione amministrativa relativa alla materia della protezione civile, collocata al livello statale del decreto ministeriale (secondo motivo del ricorso).

La Corte rileva che se il decreto ministeriale fosse stato autorizzato ad integrare o modificare la disciplina della protezione civile nell'approvare il piano degli interventi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, allora sarebbe stata fondata la censura della Regione Abruzzo che lamenta il suo totale mancato coinvolgimento, nella forma della previa intesa o del mero parere; coinvolgimento che, con riguardo alle Regioni e agli enti locali, connota, per il suo carattere policentrico, il servizio nazionale di protezione civile, quale disegnato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e che, dopo che la protezione civile è divenuta materia di competenza legislativa concorrente, risulta accentuato dal recente decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 2 (Codice della protezione civile).

La Corte, a fronte del timore della Regione Abruzzo che il costo dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade potesse comportare un aumento delle tariffe per l'utenza nel suo territorio, rileva altresì che subito dopo la disposizione censurata, il legislatore statale è intervenuto nuovamente, provvedendo al finanziamento dei lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, venendo così incontro all'esigenza di fondo che appare sottesa al ricorso della Regione Abruzzo. L'art. 16-bis del d.l. 91/2017 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella L. 123/2017 ha autorizzato un contributo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore della società concessionaria Strada dei Parchi spa per lo sviluppo dei territori delle Regioni Abruzzo e Lazio e al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 (necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017). Questa disposizione è stata poi integrata dall'art. 1, comma 725, della L. 205/2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che ha specificato ulteriormente i termini di erogazione del contributo.