# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **128/2018** (ECLI:IT:COST:2018:128)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMOROSO**
Udienza Pubblica del **22/05/2018**; Decisione del **22/05/2018**
Deposito del **13/06/2018**; Pubblicazione in G. U. **20/06/2018**
Norme impugnate: Art. 52 quinquies del decreto-legge 24/04/2017, n. 50, convertito, con modificazioni, in legge 21/06/2017, n. 96.
Massime: **41387 41388 42918**
Atti decisi: **ric. 62/2017**

## SENTENZA N. 128

## ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

notificato il 12-21 agosto 2017, depositato in cancelleria il 31 agosto 2017, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.− Con ricorso notificato il 12-21 agosto 2017 e depositato il 31 agosto 2017, la Regione Abruzzo ha impugnato l'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, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, e 117, terzo e sesto comma, della Costituzione e per violazione «dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà».

La Regione ricorrente riferisce che la legge di conversione n. 96 del 2017 ha inserito, nel decreto-legge, l'art. 52-quinquies, rubricato «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25». Tale disposizione, in modo molto dettagliato, individua le risorse economiche per il finanziamento degli interventi necessari per la messa in sicurezza dei tratti autostradali A24-A25, in considerazione dell'elevato grado di sismicità del territorio abruzzese, subordinando detto finanziamento alla presentazione di un piano di convalida contenente l'indicazione dei lavori urgenti da presentarsi a cura della società concessionaria Strada dei Parchi spa; piano soggetto all'approvazione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in avanti MIT), al quale è demandata anche la definizione delle modalità di attuazione della norma e la regolazione del periodo transitorio. Le risorse economiche per il finanziamento dei lavori vengono individuate negli importi corrispondenti alle rate dei canoni di concessione che la società concessionaria deve versare al concedente per gli anni dal 2015 al 2016 pari a euro 111.720.000,00 (canone annuo di euro 55.860.000,00); inoltre, le predette somme, il cui versamento al concedente è sospeso, dovranno essere versate dalla concessionaria ad ANAS spa in tre rate, con scadenze determinate (al 31 marzo degli anni 2028, 2029 e 2030).

La ricorrente deduce che tale norma, così dettagliata ed incidente sugli interessi della Regione Abruzzo, è stata adottata senza alcuna previa intesa con la Regione e in difetto di qualsiasi procedura che l'abbia coinvolta.

2.− La Regione riferisce, in premessa del ricorso, le vicende sottostanti alla previsione normativa impugnata.

In particolare, riferisce che la Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali del MIT, con provvedimento prot. n. 6767 del 14 aprile 2017 (avente ad oggetto «Autostrade A24 e A25 - Interventi di messa in sicurezza urgente. 'A': Viadotti - Interventi diffusi per la prevenzione della scalinatura degli impalcati. Progetto esecutivo»), dopo aver esaminato il progetto presentato dalla concessionaria Strada dei Parchi spa, ha indicato l'importo totale dei lavori in euro 169.456.289,05, così modificando la proposta della società.

Con successiva nota n. 7685 del 3 maggio 2017, il MIT ha sollecitato Strada dei Parchi spa «a procedere con l'immediato avvio delle procedure per l'affidamento dei lavori e relative

cantierizzazioni». A seguito di detto provvedimento, Strada dei Parchi spa ha rappresentato al MIT di aver provveduto all'affidamento dei lavori ed ha contestato l'avvenuta riduzione degli importi dei lavori, contenuta nel provvedimento n. 6767 del 2017 e la mancata copertura finanziaria delle opere.

Con ulteriore nota n. 7943 del 5 maggio 2017, il MIT ha dato conto della precedente decisione in punto di riduzione degli importi dei lavori, affermando che il provvedimento n. 6767 del 2017 integra «esclusivamente una condivisione tecnica dell'ipotesi progettuale presentata» e che l'ufficio ha espresso «le proprie valutazioni di congruità sui prezzi e sugli obblighi convenzionali relativi alle previsioni di spesa, ritenendo non totalmente adeguate le proposte» della società. Inoltre, nella nota citata si afferma che il provvedimento n. 6767 non contiene «alcun riferimento alla copertura finanziaria dell'intervento» e «non può essere in nessun caso considerato rilevante» a tal fine.

Avverso detti provvedimenti del MIT, la società Strada dei Parchi spa ha proposto ricorso per ottenerne l'annullamento, previa sospensiva, innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il quale, con ordinanza n. 2844 del 7 giugno 2017, ha sospeso i provvedimenti impugnati ritenendo che i lavori «vengano proseguiti utilizzando le rate del corrispettivo della concessione relative agli anni 2015-2016, di pertinenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, accantonate» dalla società Strada dei Parchi spa.

La Regione dà atto che pende appello cautelare innanzi al Consiglio di Stato, proposto dal MIT.

3.− Tutto ciò premesso, la ricorrente afferma che la disposizione censurata si pone innanzi tutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Al riguardo osserva che essa incide, con una normativa di dettaglio, sulla materia della «protezione civile», in relazione alla quale vi è potestà legislativa concorrente tra Stato e Regione. Infatti, essa ha ad oggetto lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade.

Che si verta in materia di protezione civile è confermato – sostiene la Regione − anche dall'espresso richiamo all'art. l, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)», nel cui «rispetto» è disposta la sospensione dei canoni e la loro destinazione a tali lavori. Tale comma prevede la facoltà per il Governo di rinegoziare con Strada dei Parchi spa le condizioni della concessione in considerazione della classificazione delle autostrade A24 e A25 quali opere strategiche per la protezione civile, in quanto dette autostrade costituiscono l'unico accesso rapido ai principali centri dell'Abruzzo in caso di gravi eventi sismici e calamità naturali.

La disposizione incide, altresì, nella materia «grandi reti di trasporto» − tale dovendosi considerare la rete autostradale oggetto di disciplina, in ragione della sua infungibilità come collegamento viario tra la sponda tirrenica e quella adriatica – nonché nella materia «governo del territorio», che comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio, compresa la viabilità in generale. In ogni caso si verte nell'ambito della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la disposizione censurata, dettando una disciplina di dettaglio ed avendo attribuito a un decreto del MIT l'approvazione del piano di convalida, la definizione delle modalità di attuazione della norma e la regolazione di un periodo transitorio, ha allocato a livello centrale funzioni amministrative senza prevedere alcuna forma di cooperazione con la Regione Abruzzo. Ancorché possa riconoscersi l'esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni amministrative, esigenza che potrebbe giustificare l'approvazione del piano dei lavori da parte del MIT, tuttavia resta la denunciata incostituzionalità della norma giacché questa è stata

adottata senza alcun coinvolgimento della Regione Abruzzo. Essa infatti prevede che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte del MIT avvenga in assenza di un'intesa, forte o debole che sia, o di una qualsiasi altra forma di collaborazione con la Regione stessa.

Inoltre, il mancato coinvolgimento della Regione nella definizione del contenuto dell'art. 52-quinquies avrebbe determinato un concreto pregiudizio se solo si considera che le risorse indicate nella norma, pari a euro 111.720,00, sono insufficienti rispetto al costo dei lavori, quantificati in euro 169.456.289,05 dallo stesso MIT con la citata nota n. 6767 del 2017. L'intervento unilaterale del legislatore statale, che non ha coinvolto la Regione nella quantificazione degli importi dei lavori, ha avuto l'effetto di assegnare al concessionario risorse insufficienti per la messa in sicurezza antisismica delle autostrade, potendo andare a discapito degli interessi regionali coinvolti in ragione del possibile aumento delle tariffe autostradali.

La disposizione violerebbe anche l'art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui demanda al decreto del MIT di approvare, entro il 31 agosto 2017, la definizione delle sue modalità di attuazione, nonché la regolazione di un periodo transitorio. In tal modo il legislatore statale avrebbe demandato al MIT anche l'esercizio di una potestà regolamentare, potendo il predetto decreto stabilire le modalità di attuazione della norma ed il periodo transitorio.

Infine, la disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost. sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, nella parte in cui prevede che il concessionario sia chiamato ad effettuare le opere predette utilizzando le rate dei canoni concessori relativi agli anni 2015 e 2016. In questo modo la norma addossa a carico del concessionario il costo dei lavori, interferendo con il rapporto concessorio in essere che non prevede, a carico di Strade dei Parchi spa, obblighi di manutenzione straordinaria della rete autostradale, cui devono essere ricondotti i lavori indicati nella norma.

4.− Con atto depositato in data 20 settembre 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo a questa Corte – anche con successiva memoria depositata in data 27 aprile 2018 − di dichiarare il ricorso inammissibile e comunque non fondato.

In primo luogo, osserva l'Avvocatura dello Stato che l'art. l, comma 183, della legge n. 228 del 2012 prevede che il Governo può procedere a una rinegoziazione, con la società concessionaria delle autostrade A24 e A25, delle condizioni della concessione anche al fine di evitare un incremento delle tariffe non sostenibile per l'utenza, fatta salva la preventiva verifica presso la Commissione europea della compatibilità comunitaria. Gli interventi consistono nell'adeguamento e messa in sicurezza dei viadotti sulla base dei contenuti, in materia di protezione civile, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri (d'ora in avanti: o.P.c.m.) 20 marzo 2003, n. 3274, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zone sismiche», come modificata ed integrata dall'o.P.c.m. 2 ottobre 2003, n. 3316. L'art. 2, comma 3, dell'o.P.c.m. n. 3274 del 2003 ha previsto l'obbligo di procedere a verifica, da effettuarsi a cura dei rispettivi proprietari, sia degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali, la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo per le finalità di protezione civile, sia degli edifici e delle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, 21 ottobre 2003 (Disposizioni attuative dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica»), che ha individuato, quali infrastrutture da sottoporre a verifica, tutte le autostrade. In particolare, si è prescritto l'adeguamento delle gallerie e dei viadotti autostradali e, in

generale, la realizzazione di tutti i lavori di manutenzione straordinaria necessari sulle autostrade A24 e A25 in conseguenza del sisma del 2009.

La difesa dello Stato osserva che la disposizione censurata dalla Regione Abruzzo costituisce norma strumentale al perseguimento di finalità per la salvaguardia del territorio, dell'ambiente e dell'incolumità pubblica.

Deduce che la disciplina sull'emergenza, che appartiene alla protezione civile, investe anche i più diversi ambiti materiali, quali in particolare il governo del territorio. I principi fondamentali in materia di protezione civile assumono una speciale connotazione e una valenza particolarmente pregnante ogniqualvolta sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale.

La protezione civile ha dunque assunto il ruolo di un titolo di competenza statale "trasversale", idoneo a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo agli interventi edilizi in zone sismiche, rientranti nella materia della protezione civile. La vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico rappresenta un principio fondamentale che connota tutta la legislazione statale in materia di protezione civile.

Ad avviso della difesa statale, l'art. 52-quinquies del d.l. n. 50 del 2017 non è lesivo della sfera di competenza della Regione Abruzzo. In tale disposizione è previsto un intervento che non riguarda la disciplina della funzione della protezione civile, né detta principi e criteri che la legislazione regionale debba seguire nel conformare il proprio sistema di protezione civile. Essa prevede, invece, iniziative finalizzate alla messa in sicurezza delle autostrade, opere di proprietà dello Stato per mezzo dell'ANAS spa.

Pertanto, la disposizione impugnata non riguarda direttamente la Regione ricorrente, dal momento che le opere di messa in sicurezza riguardano il sedime autostradale di proprietà demaniale, il cui concedente è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. I tratti autostradali in questione rientrano nella «rete autostradale e stradale di interesse nazionale», che, oltre a rimanere nella titolarità statale, ha anche una destinazione funzionale all'interesse generale. La natura e il regime demaniale del bene depongono per la competenza esclusiva statale, senza che alcuna interferenza ci sia con le competenze di natura concorrente evocate dalla Regione ricorrente.

Rileva, altresì, l'Avvocatura dello Stato che i motivi di ricorso − concernenti la supposta attribuzione del potere regolamentare in capo al MIT ad opera della disposizione censurata (art. 117, sesto comma, Cost.) e l'irragionevolezza della stessa nella parte in cui addosserebbe al concessionario il costo dei lavori interferendo con il rapporto concessorio in essere (art. 3 Cost.) − sono inammissibili dal momento che la Regione ricorrente non lamenta la violazione delle norme sul riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, né afferma la propria titolarità ad emanare quella stessa normativa.

*Considerato in diritto*

1.− La Regione Abruzzo ha impugnato l'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, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, della Costituzione e per violazione «dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà».

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

2.− La Regione ricorrente denuncia – con un primo motivo di ricorso − la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., perché, la disposizione impugnata, con norme di dettaglio e direttamente applicabili, inciderebbe su materie rientranti nella potestà legislativa concorrente e segnatamente sulla disciplina della «protezione civile», avendo ad oggetto lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade. Inoltre, investirebbe altre materie di competenza concorrente: «grandi reti di trasporto» − tale dovendosi considerare 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.

Con un secondo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta 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, avrebbe avuto l'effetto di assegnare al concessionario risorse insufficienti, a discapito degli interessi regionali coinvolti, con conseguente possibile aumento delle tariffe autostradali.

La Regione ricorrente lamenta altresì – con un terzo motivo di ricorso − la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché la disposizione censurata, 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.

Infine – 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.

3.− Le questioni proposte con il terzo e quarto motivo di ricorso sono inammissibili.

Nella deliberazione della Giunta regionale autorizzativa del ricorso si afferma che la disposizione censurata verte in ambiti di potestà legislativa concorrente, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto concerne la «protezione civile», il «governo del territorio» e le «grandi reti di trasporto». Si aggiunge, inoltre, che si tratta di disposizione che viola anche l'art. 118 Cost. in quanto contrasta «con l'esigenza di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative nelle singole materie di riferimento». In relazione a tali parametri è stata autorizzata l'impugnazione della citata disposizione statale.

Nel ricorso, invece, le censure della disposizione impugnata fanno più ampio riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché ai «principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione e sussidiarietà».

Secondo il costante orientamento di questa Corte, 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), poiché «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).

Da ciò consegue l'inammissibilità delle censure contenute nel terzo e nel quarto motivo di ricorso, relative agli artt. 117, sesto comma, e 3 Cost.

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 esso essenzialmente l'asserito pregiudizio che la disposizione censurata arrecherebbe alla società concessionaria, senza che ci sia alcuna diretta ridondanza sulle competenze legislative, regolamentari o amministrative della Regione.

Invece, anche se nella delibera non si fa specifico riferimento alla «violazione dei principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione», non di meno può 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. In proposito questa Corte, seppur con riferimento alla difesa svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, ha affermato che spetta alla parte ricorrente «la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (sentenze n. 365 e n. 98 del 2007, e n. 533 del 2002)» (sentenza n. 290 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 270 e n. 228 del 2017).

4.− Il thema decidendum va, dunque, circoscritto alle questioni promosse, nel primo e secondo motivo di ricorso, con riferimento alla violazione dell'art. 117, comma terzo Cost., e del principio di leale collaborazione, dovendosi ritenere inammissibili quelle sollevate con riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 3 Cost.

Si tratta, pertanto, di verificare da un lato se – sul ritenuto (dalla Regione) presupposto che

si versi in materia di competenza concorrente − la disposizione censurata sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa non si limiterebbe ad essere espressiva di principi fondamentali, ma detterebbe una disciplina di dettaglio, preclusa al legislatore statale in materia di competenza concorrente, e, dall'altro, se con riferimento all'adozione del decreto del MIT sia necessario da parte del legislatore statale prevedere il coinvolgimento della Regione, trattandosi di fattispecie in cui si realizza la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in presenza di materia che appartiene alla legislazione concorrente.

5.− Le questioni proposte con il primo e secondo motivo di ricorso non sono fondate.

6.− La norma censurata, nel contesto di disposizioni urgenti recanti, tra l'altro, interventi per le zone colpite da eventi sismici, riguarda la sicurezza delle autostrade A24 e A25, il cui tracciato è in buona parte nel territorio della Regione Abruzzo. Si tratta di autostrade classificate come opere strategiche per finalità di protezione civile dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, 21 ottobre 2003 (Disposizioni attuative dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica»).

La norma si raccorda ad un precedente intervento del legislatore statale − art. 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)» − mirato a rispondere all'esigenza di procedere all'adeguamento delle due autostrade suddette alla normativa vigente in materia di protezione da rischio sismico, alla 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, all'adeguamento degli impianti di sicurezza in galleria a norma del decreto legislativo 5 ottobre 2006, n. 264 (Attuazione della direttiva 2004/54/CEE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea), nonché all'adeguamento alla normativa in materia di impatto ambientale e alla realizzazione dei lavori di manutenzione straordinaria e di tutte le altre opere necessarie in conseguenza del sisma del 2009.

Con questo obiettivo, l'art. 1, comma 183, della legge di stabilità per il 2013 ha previsto che il Governo avrebbe rinegoziato con la società concessionaria le condizioni della concessione. In questa parte la norma mirava anche a evitare che l'aggravio di costo per i lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade finisse per essere traslato sull'utenza determinando un aumento delle tariffe. Il legislatore quindi – in luogo di prevedere un apposito finanziamento di tali lavori (ciò che avrebbe fatto solo alcuni anni dopo, come si dirà oltre) − ha ritenuto inizialmente che fosse sufficiente modificare le condizioni della concessione in termini tali, in particolare, da scongiurare un aumento delle tariffe.

In linea di continuità con tale norma è la disposizione attualmente impugnata dalla Regione ricorrente, che infatti esordisce proprio predicando il dichiarato rispetto dell'art. 1, comma 183, citato. Essa, quindi, concerne i lavori di messa in sicurezza antisismica delle due autostrade, da realizzare con appositi strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale. Ma, nelle more della definizione di questo più sistematico quadro di interventi, la disposizione censurata prevede intanto un singolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come "urgenti"; meccanismo comunque coerente ed in sintonia con la rinegoziazione delle condizioni della concessione, già prescritta dalla suddetta disposizione emergenziale (art. 1, comma 183, della legge n. 228 del 2012). Si prevede, 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.

7.− In questa parte la disposizione impugnata dalla Regione ricorrente riguarda inequivocabilmente solo il rapporto concessorio avente ad oggetto le due autostrade, ricadenti nel demanio statale, e segnatamente il profilo finanziario per far fronte, nell'immediato, 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 decreto-legge n. 50 del 2017.

Mette conto, in particolare, rilevare che, quando la disposizione impugnata è stata introdotta nella legge di conversione, il MIT – come risulta dalla documentazione prodotta dalla ricorrente e com'è pacifico tra le parti − con nota n. 6767 del 14 aprile 2017, indirizzata alla società concessionaria, 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 doluta, tra l'altro, dell'inadeguatezza per difetto di tale valutazione. Ma ciò che appare evidente è che l'immediata sospensione del pagamento delle due rate per complessivi euro 111.720.000, prevista dalla disposizione impugnata, 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.

8.− Per altro verso, però, è indubitabile che tali lavori urgenti di messa in sicurezza si riferiscono segnatamente alla prevenzione del rischio sismico, come risulta del resto dalla stessa rubrica della disposizione impugnata, e quindi si iscrivono, in termini generali, nella protezione civile del territorio e delle persone che transitano sulle due autostrade suddette. Ma 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 può significare – secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata − 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. Al contrario, l'area di competenza del decreto ministeriale era – ed è − limitata alla realizzazione dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile. Altrimenti detto, la disposizione impugnata non riguarda alcun profilo regolatorio più specifico, in chiave integrativa o modificativa, rispetto a tale (invariata) disciplina.

Pertanto – diversamente da quanto assume la difesa della Regione ricorrente − il decreto ministeriale non era abilitato a regolamentare alcun aspetto della protezione civile quanto alle due autostrade suddette, ma concerneva solo la realizzazione in concreto delle opere necessarie per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile. Sicché esso 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. Ma è attratto al regime proprietario del bene su cui i lavori sono destinati ad essere effettuati e quindi, nella specie, a quello del demanio statale, di competenza esclusiva del legislatore statale (trattandosi di ordinamento civile).

Questa 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); e, con specifico riferimento al demanio marittimo, ha precisato che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004).

Non c'è quindi da verificare – come deduce la difesa della ricorrente con il primo motivo di ricorso − se la disposizione censurata possa iscriversi, o no, nella «determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», perché essa non ricade nell'ambito di una materia di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. Né, a maggior ragione, 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).

Solo se – come assume la difesa della ricorrente − il decreto ministeriale previsto dalla disposizione censurata 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 avrebbe avuto fondamento la censura della Regione ricorrente che lamenta il suo totale mancato coinvolgimento, nella forma della previa intesa, ovvero 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).

9.− In conclusione, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata porta ad escludere che il legislatore abbia inteso assegnare al MIT alcuna funzione regolatoria − in via amministrativa (né tanto meno di normazione subprimaria) − di aspetti della protezione civile, né del governo del territorio o dell'assetto delle due suddette autostrade come grandi reti di trasporto; e a ritenere, invece, che abbia solo dettato una norma riguardante il rapporto concessorio di tali autostrade, appartenenti al demanio statale, nel cui ambito si colloca anche la realizzazione di lavori straordinari per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico; rapporto concessorio che afferisce al regime proprietario del bene demaniale e che quindi ricade nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale.

10.− Non è infine senza rilievo aggiungere, come corollario della conclusione di ritenuta non fondatezza delle questioni di costituzionalità, che la Regione ricorrente, né nei suoi atti né

in sede di discussione in udienza pubblica, è stata in grado di indicare (non diversamente, in vero, dalla stessa Avvocatura dello Stato) se, in concreto, il previsto decreto ministeriale sia stato emanato, o no. Sembra che la Regione ricorrente abbia temuto non tanto che il decreto ministeriale potesse avere un contenuto regolatorio in materia di protezione civile senza alcun suo coinvolgimento, quanto piuttosto che il costo dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade potesse comportare un aumento delle tariffe per l'utenza nel suo territorio. Ma, subito dopo la disposizione censurata, il legislatore statale è intervenuto nuovamente, provvedendo, in generale ed in termini più ampi, 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. Infatti, l'art. 16-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123, ha previsto che per lo sviluppo dei territori delle Regioni Abruzzo e Lazio e al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 che si rendono necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017, è autorizzato un contributo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore della società concessionaria Strada dei Parchi spa; disposizione poi integrata dall'art. 1, comma 725, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che ha specificato ulteriormente i termini di erogazione del contributo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del medesimo decreto-legge n. 50 del 2017, convertito, con modificazioni, nella legge n. 96 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

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.*