

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 06483/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6483 del 2018, proposto da
Strada dei Parchi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Sara Di Cunzolo e Vincenzo Fortunato, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo
studio della prima in Roma, via Aureliana, 63;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato,
domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del provvedimento n. 95436 del 28/03/2018 U.0006577 del Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti – Dipartimento per le infrastrutture i sistemi
informativi e statistici – Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessioni
Autostradali;

b) del provvedimento U.0009020 del 26/04/2018 della medesima Direzione

Generale di cui al punto a);

c) del provvedimento n. 9758 dell'8/05/2018 della medesima Direzione Generale di cui al punto a);

d) di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Vista l'ordinanza cautelare n. 4055/2018;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2019 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la società Strada dei Parchi (in avanti, anche “la Concessionaria”), concessionaria della rete autostradale costituita dalle Autostrade A24 ed A25, ha impugnato i provvedimenti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (in poi, anche “MIT” o “il Concedente”), meglio specificati in epigrafe, con i quali il Ministero ha riscontrato negativamente, per assenza dei presupposti giuridici, le richieste di Strada dei Parchi di ottenere i finanziamenti per taluni interventi di messa in sicurezza statica dei viadotti, successivamente alla conclusione degli interventi cd. di “antiscalinamento”.

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione di legge: art. 16 bis del d.l. n. 91/2017, convertito nella l. n. 123/2017; art. 52 quinquies del d.l. n. 50/2017, inserito dalla legge di conversione del 21 giugno 2017 n. 96; art. 1, comma 512, l. 27 dicembre 2006 n. 296 di modifica dell'art. 4, comma 177-bis, l. 24 dicembre 2003 n. 350; art. 3 l. n.

241/1990; d.m. 9 agosto 2017 n. 401; circolare n. 15 del 28 febbraio 2007 della Ragioneria Generale dello Stato. Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, difetto e carenza di motivazione ed erroneità dei presupposti, perplessità dell'azione amministrativa.

La Concessionaria premette che l'anticipazione dei fondi pubblici è stata richiesta per interventi necessari e urgenti per la sicurezza della infrastruttura e l'incolumità pubblica e sostiene che la natura degli interventi non consente di attendere l'iter di approvazione del nuovo piano economico finanziario ("PEF"). Deduce, in particolare, che i provvedimenti impugnati sarebbero non motivati e in contrasto con le disposizioni normative adottate *ad hoc* dal legislatore per fronteggiare i danni ed i pericoli causati dagli eventi sismici degli ultimi anni e da quelli che potrebbero prodursi da nuove scosse, richiamando sul punto quanto previsto dall'art. 16 bis del D.L. n. 91/2017, convertito nella L. n. 123/2017;

2) violazione e falsa applicazione di legge: l. 3 agosto 2017 n. 123; art. 1, comma 511, l. 27 dicembre 2006 n. 296; art. 4, comma 177-bis, l. n. 350 del 24 dicembre 2003; art. 3 l. n. 241/1990; d.m. 9 agosto 2017 n. 401; circolare n. 15 del 28 febbraio 2007 della Ragioneria Generale dello Stato. Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, difetto e carenza di motivazione, perplessità dell'azione amministrativa.

Poiché una delle soluzioni proposte dalla Concessionaria per ottenere una anticipazione dei finanziamenti necessari per realizzare gli interventi di manutenzione era quella di essere autorizzata a domandare l'anticipazione bancaria ai sensi del comma 177-bis dell'art. 4 della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 e della Circolare n. 15 del 28/02/2007 della Ragioneria Generale dello Stato, parte ricorrente contesta l'affermazione del MIT secondo cui non sussisterebbero i presupposti per accogliere tale richiesta;

3) violazione e falsa applicazione di legge: art. 16 bis del d.l. n. 91/2017, convertito nella l. n. 123/2017; art. 52 quinquies del d.l. n. 50/2017, inserito dalla legge di conversione del 21 giugno 2017 n. 96; art. 1, comma 512, l. 27 dicembre 2006 n.

296 di modifica dell'art. 4, comma 177-bis, l. 24 dicembre 2003 n. 350; art. 3 l. n. 241/1990; d.m. 9 agosto 2017 n. 401; circolare n. 15 del 28 febbraio 2007 della Ragioneria Generale dello Stato. Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, difetto e carenza di motivazione, perplessità dell'azione amministrativa, violazione dei principi di efficienza e di buona amministrazione.

Secondo la ricorrente il Ministero avrebbe omesso di valutare anche la fattibilità della seconda soluzione prospettata dalla Concessionaria per il finanziamento degli interventi in questione, consistente in una rimodulazione dei fondi di coesione e sviluppo stanziati per l'anno 2018;

4) violazione e falsa applicazione di legge: art. 16 bis d.l. n. 91/2017 convertito nella l. n. 123/2017. Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, difetto e carenza di motivazione, perplessità dell'azione amministrativa, violazione dei principi di efficienza e di buona amministrazione.

Parte ricorrente sostiene che lo stanziamento a partire dall'anno 2022 di un contributo di 250 milioni per le opere in questione dimostrerebbe la volontà del legislatore di imporre all'Amministrazione di procedere alla autorizzazione all'anticipazione bancaria ovvero a una rimodulazione degli stanziamenti per consentire la immediata realizzazione dei lavori;

5) violazione e falsa applicazione di legge: art. 97 Cost.; art. 16 bis del d.l. n. 91/2017, convertito nella l. n. 123/2017; art. 52 quinquies del d.l. n. 50/2017, inserito dalla legge di conversione del 21 giugno 2017 n. 96; art. 1, comma 512, l. 27 dicembre 2006 n. 296 di modifica dell'art. 4, comma 177-bis l. 24 dicembre 2003 n. 350; artt. 1, 3 e 6 l. n. 241/1990; d.m. 9 agosto 2017 n. 401; circolare n. 15 del 28 febbraio 2007 della Ragioneria Generale dello Stato. Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, difetto e carenza di motivazione, perplessità dell'azione amministrativa, violazione dei principi di efficienza e di buona amministrazione.

Strada dei Parchi contesta specificamente quanto affermato dal MIT nella nota n. 9758 dell'8 maggio 2018 in ordine al diniego, oltre che del finanziamento degli interventi, anche della loro approvazione, insistendo nell'assenza di ostacoli giuridici per avviare i lavori e sulla non incidenza, in proposito, dell'iter di approvazione del piano economico finanziario;

6) eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, difetto e carenza di motivazione, perplessità dell'azione amministrativa, violazione dei principi di efficienza e di buona amministrazione.

Secondo la ricorrente, il MIT avrebbe inteso condizionare l'anticipazione dei conti pubblici alla conclusione del procedimento di approvazione del PEF, così esercitando il potere autorizzatorio per un fine diverso rispetto a quello proprio del potere esercitato.

3. Il Ministero intimato si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso, siccome infondato.

4. Alla camera di consiglio del 4 luglio 2018, la domanda cautelare presentata unitamente al ricorso è stata respinta, in ragione della assenza delle condizioni, sulla base della legislazione vigente, per ordinare, per mezzo di una pronuncia cautelare, l'immediata assegnazione alla concessionaria delle somme necessarie per la realizzazione degli interventi (cfr. l'ordinanza di questo Tribunale n. 4055/2018).

La decisione cautelare è stata confermata in appello con la seguente motivazione:

“considerato che l'appellante concessionario non ha offerto elementi dirimenti atti a dimostrare che la mancata attribuzione dell'invocata somma provvisoria incida sulla doverosa realizzazione dei necessari e inderogabili interventi idonei a mettere in sicurezza l'infrastruttura, il cui onere senz'altro gli incombe in ragione della concessione” (Cons. Stato, sez. V, ord. 21 settembre 2018, n. 4484).

5. In vista della pubblica udienza fissata per la trattazione del merito del ricorso, il MIT ha depositato documentazione mentre Strada dei Parchi con memoria difensiva ha insistito nell'accoglimento del ricorso.

6. All'udienza del 27 febbraio 2019, uditi per le parti i difensori presenti come da

verbale e su loro conforme richiesta, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia ha ad oggetto la realizzazione e la modalità di finanziamento di una serie di interventi sulla rete autostradale A24 – A25, ritenuti dalla concessionaria Strada dei Parchi necessari per la sicurezza della infrastruttura e l'incolumità pubblica. Per il completamento degli interventi in questione, denominati con l'acronimo di "MISU" ("misure di sicurezza urgenti"), la concessionaria aveva chiesto di potere immediatamente utilizzare i contributi pluriennali di cui all'art. 16 bis del D.L. n. 91/2017, convertito nella L. n. 123/2017 ovvero, in alternativa, di essere autorizzata a ricorrere allo strumento dell'anticipazione bancaria o di ottenere una rimodulazione degli stanziamenti esistenti.

2. Nelle note oggetto di impugnazione, il MIT ha affermato che non sussistevano i presupposti giuridici per l'approvazione e l'acquisizione dell'anticipazione sui contributi pubblici stanziati dei progetti presentati da Strada dei Parchi. Ciò in quanto gli interventi emergenziali erano stati interamente definitivi nel cd. programma "antiscalinamento", regolato con il Decreto Ministeriale n. 401 del 9 agosto 2017 e che gli ulteriori interventi richiamati dalla concessionaria dovevano ritenersi esclusi da atti convenzionali di regolazione del rapporto concessorio. Ciò precludeva la possibilità, secondo il Concedente, di avanzare richieste per l'anticipazione dei contributi previsti dalla legge n. 123/2017. Il Ministero ha anche dichiarato che *"ove fosse definita la nuova proposta di Piano economico-finanziario, compatibile con le regolamentazioni nazionale e comunitaria, ed esclusivamente nelle more della formalizzazione dell'Atto convenzionale, potrebbero essere verificate le condizioni che attualmente precludono l'anticipato utilizzo dei predetti contributi"* (cfr. la nota del 26 aprile 2018, oggetto di gravame). In sostanza, il MIT ha escluso che gli interventi proposti da Strada dei Parchi possano essere approvati e finanziati sulla base della non riconducibilità degli stessi

tra quelli “emergenziali” per i quali il legislatore ha previsto, a seguito degli eventi sismici verificatisi gli scorsi anni, lo stanziamento di fondi pubblici.

3. Per una migliore comprensione della vicenda, occorre riepilogare i principali eventi che hanno preceduto l’adozione delle note impugnate, avuto riguardo in particolare alle disposizioni normative che sono state emanate a seguito degli eventi sismici succedutisi nelle zone su cui insiste il tratto autostradale gestito dalla parte ricorrente.

3.1 A seguito dell’introduzione dell’art.52-quinquies del D.L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 la Concessionaria ha beneficiato, ai fini dell’immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25, della sospensione dell’obbligo di versare all’ANAS le rate del corrispettivo della concessione relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell’importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti. Nel piano di convalida predisposto dal Ministero con D.M. n. 401 del 9 agosto 2017 sono stati inseriti taluni interventi, cd. “antiscalinamento”, che secondo quanto riferito da entrambe le parti del giudizio, sono stati conclusi.

3.2 Successivamente, è stato emanato l’art. 16-bis del D.L. n. 91/2017, convertito nella L. n. 123 del 2017, che, con il dichiarato 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*”, ha autorizzato un contributo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore di Strada dei Parchi. Il secondo comma dell’art. 16-bis ha previsto un meccanismo di copertura degli oneri di contribuzione attraverso la corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020 di cui all’articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Il terzo comma dell’articolo, inoltre, ha stabilito che “*il valore degli interventi di ripristino e messa in sicurezza autorizzati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché il contributo di cui al*

presente articolo sono riportati nell'aggiornamento del piano economico-finanziario della società concessionaria Strada dei Parchi S.p.A.”.

3.3 L’art. 1, comma 725, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) ha rimodulato gli importi del contributo autorizzato con l’art. 16 bis, anticipando all’anno 2018 la prima erogazione. Nel testo vigente al momento della presentazione del ricorso, la norma prevedeva l’assegnazione a Strada dei Parchi di 58 milioni di euro per il 2018, che risultavano, sulla base di quanto dichiarato dal MIT, già integralmente utilizzati.

4. Tanto premesso, deve osservarsi che nelle note impugnate il Ministero ha affermato che a seguito della definitiva conclusione dei cosiddetti interventi di “antiscalinamento” (inseriti nel piano di convalida di cui al decreto ministeriale del 9 agosto 2017) sarebbero state attuate tutte le necessarie operazioni di messa in sicurezza dell'infrastruttura e che ogni eventuale ed ulteriore intervento (ivi compresi i cd. interventi “MISU”) avrebbe dovuto essere contemplato nel Piano Economico Finanziario complessivo in corso di revisione.

L’assunto parte dal presupposto che l’art. 16-bis del D.L. n. 91/2017, nel prevedere una particolare forma di contribuzione pubblica per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza del tratto autostradale, avrebbe limitato la utilizzabilità dei fondi ivi previsti alla realizzazione di quegli interventi inseriti nel piano di convalida redatto ai sensi dell’art. 52-quinquies del D.L. n. 50/2017.

Il Collegio osserva che le norme in questione sono, invero, di difficile lettura interpretativa in un contesto sistematico, in quanto hanno introdotto, in un lasso di tempo ridotto, due diverse forme di finanziamento in favore della concessionaria, senza chiarire se i due benefici avessero ad oggetto o meno la realizzazione di interventi della medesima natura e tipologia. La ricerca della esatta *voluntas* del legislatore è resa ancora più complessa dalla circostanza che l’art. 16-bis, pur facendo riferimento alla “immediata” esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza, ha tuttavia previsto una forma di contribuzione pubblica

destinata ad operare, nella formulazione originaria della norma, a partire dal 2021. Una simile previsione risultava difficilmente compatibile con una urgenza ed emergenzialità dei lavori da realizzare, che invece connotava il meccanismo di finanziamento garantito all'art.52-quinquies del D.L. n. 50/2017.

In proposito, è peculiare quanto affermato, circa l'urgenza dei lavori da realizzare, nella relazione tecnica presentata dal Governo all'art. 16 bis, secondo cui gli interventi contemplati dalla proposta normativa *“anticipano quelli inseriti nella proposta di Piano Economico Finanziario complessivo che regola il periodo dal 2018 al 2030. Si tratta quindi di misure urgenti, da eseguire entro il 2018 atte a prevenire eventuali rischi all'utenza in caso di eventuali eventi sismici che dovessero manifestarsi, nonché di interventi di ripristino del corpo autostradale non più procrastinabili a seguito degli eventi sismici che si sono già realizzati. Tutti gli interventi sono quindi connessi ad esigenze di sicurezza derivanti ai fenomeni sismici pregressi e a prevenire danni futuri”*. Relativamente al dettaglio degli interventi da eseguire, la relazione ha precisato che le tipologie di interventi previsti riguardano, oltre all' *“antiscalinamento impalcati”*, la messa in sicurezza viadotti, i movimenti franosi, l'adeguamento sismico edifici strategici, gli attraversamenti fluviali e l'adeguamento pile ammalorate. Di tali interventi, quelli per l'antiscalinamento e di messa in sicurezza definitiva del viadotto *“Svincolo Bussi”* erano definiti *“immediatamente cantierabili”* mentre per i restanti interventi si prevedeva una ultimazione nell'arco dei successivi mesi della progettazione esecutiva *“compatibilmente con il carattere di urgenza degli interventi”*. La stessa relazione affermava che, *“al fine di consentire l'immediato avvio dei lavori urgenti di messa in sicurezza, la società Strada dei Parchi può disporre delle anticipazioni finanziarie fissate dal citato articolo 52-quinquies D.L. 50/2017 nella misura di 111,7 milioni di euro, mentre il fabbisogno finanziario residuo potrà essere acquisito anticipatamente attraverso provvista bancaria”*.

La relazione all'art. 16 bis non chiariva, tuttavia, come il meccanismo di finanziamento ivi descritto per l'immediato avvio di lavori *“urgenti”* (tramite

ricorso primario all'anticipazione finanziaria fissata dall'art. 52-quinquies e in via residuale attraverso la provvista bancaria) poteva operare nel caso fosse necessario finanziare l'esecuzione di interventi non inseriti nel piano di convalida di cui all'art. 52-quinquies.

5. Il Collegio ritiene che, nonostante la scarsa chiarezza degli interventi normativi succedutisi nel tempo, specie avuto riguardo alla identificazione della copertura finanziaria degli interventi da realizzare, il ricorso presentato dalla Concessionaria avverso le note oggetto di gravame merita accoglimento, in relazione al primo, al quinto e al sesto dei motivi di impugnazione e alla stregua delle seguenti considerazioni.

Nel primo motivo la ricorrente ha contestato la motivazione addotta dal MIT nel diniego al finanziamento degli interventi proposti, laddove si riteneva completata la messa in sicurezza dell'infrastruttura autostradale a seguito del completamento del programma di "antiscalinamento". Nel quinto e nel sesto motivo era censurata l'affermazione del Ministero secondo cui vi sarebbe la necessità di prevedere la realizzazione di eventuali ulteriori interventi nell'ambito del nuovo PEF.

Il Collegio osserva che, dalla lettura della relazione governativa all'art. 16-bis, si evince la volontà del legislatore di finanziare tutte le cd. "misure di sicurezza urgenti", che non si esauriscono nella realizzazione degli interventi di antiscalinamento ma che comprendono ulteriori interventi, quali quelli di messa in sicurezza sismica dei viadotti, per i quali la Concessionaria ha presentato la richiesta di finanziamento.

Inoltre, l'indicazione ricavabile dalla predetta norma è quella di realizzare tempestivamente gli interventi in questione, a prescindere dell'approvazione del nuovo PEF, il cui difficoltoso iter di definizione non può quindi giustificare il diniego al finanziamento di opere ritenute dal legislatore necessarie per la messa in sicurezza dell'autostrada.

6. Per completezza, si osserva che è stata recentemente operata una nuova

rimodulazione degli importi del contributo autorizzato con l'art. 16 bis del D.L. n. 91/2017. L'art. 16, secondo comma, del D.L. 28 settembre 2018 n. 109, convertito dalla L. 16 novembre 2018, n. 130, ha anticipato per l'anno 2019 l'erogazione di 142 milioni di euro in favore della Concessionaria per realizzare gli interventi di messa in sicurezza del tratto autostradale. Il MIT, tenuto conto della somma messa a disposizione dal legislatore, ha adottato la nota n. 21832 dell'8 ottobre 2018, nella quale, a fronte dei progetti presentati da Strada dei Parchi, ha espressamente richiesto alla Concessionaria di indicare *“gli interventi che si ritiene di eseguire in via prioritaria, individuati sulla base di criteri di urgenza”*, al fine di accertare il requisito di copertura finanziaria e predisporre i relativi provvedimenti di approvazione.

Ne consegue che è possibile soprassedere dallo scrutinio dei motivi di ricorso rubricati ai punti due, tre e quattro, con cui Strada dei Parchi intendeva dimostrare la possibilità di ricorrere a modalità di copertura finanziaria degli interventi “MISU” alternative alla provvista di legge, trattandosi di questioni che possono ritenersi superate a seguito delle novità normative introdotte dal D.L. 28 settembre 2018 n. 109 e alle successive determinazioni assunte dal Concedente.

7. In conclusione, alla luce di quanto suesposto, il ricorso è fondato e le note impugnate devono essere conseguentemente annullate.

8. La novità e la particolare complessità delle questioni trattate giustificano la compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla le note del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti oggetto di impugnazione.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2019 con
l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Ivo Correale, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lucia Maria Brancatelli

IL PRESIDENTE

Carmine Volpe

IL SEGRETARIO