

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 157° - Numero 45

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 novembre 2016

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE

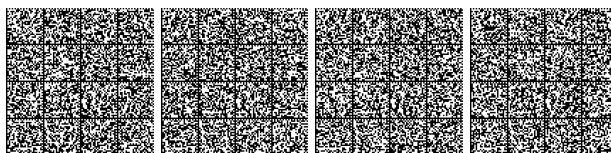




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **231.** Sentenza 20 settembre - 3 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Edilizia e urbanistica - Disciplina dell'attività edilizia (titoli abilitativi, distanze tra edifici, contributo di costruzione).**  
 – Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, primo e secondo trattino. .... Pag. 1
- N. **232.** Sentenza 20 settembre - 3 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero - Soppressione degli uffici giudiziari di Avezzano.**  
 – Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), artt. da 1 a 10; legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), art. 1, comma 5. .... Pag. 12
- N. **233.** Sentenza 21 settembre - 3 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Misure cautelari personali diverse dalla custodia in carcere - Perdita di efficacia per inosservanza dei termini relativi alla fase del riesame - Non reiterabilità, salve eccezionali esigenze specificamente motivate.**  
 – Codice di procedura penale, art. 309, comma 10. .... Pag. 18
- N. **234.** Ordinanza 5 ottobre - 3 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Opposizione al decreto di pagamento - Termine decadenziale.**  
 – Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 34, comma 17, e 15, comma 2. .... Pag. 23
- N. **235.** Ordinanza 5 ottobre - 3 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Personale medico riconosciuto civilmente invalido - Riclassificazione del rapporto di lavoro.**  
 – Legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 7 maggio 2015, n. 9. Disposizioni in materia di durata delle operazioni di voto per le elezioni comunali e di surrogazione dei consiglieri comunali), art. 1, comma 15. .... Pag. 25



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **57.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Differimento al 31 dicembre 2016 del termine ultimo di efficacia della disciplina transitoria dell'orario di lavoro e del riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale prevista dalla legge regionale n. 53 del 2015.**
- Legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161)..... Pag. 27
- N. **58.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di organizzazione del servizio socio-sanitario regionale - Concorsi diretti all'assunzione a tempo indeterminato di personale medico, tecnico-professionale, infermieristico e amministrativo - Termini per l'indizione e la conclusione delle procedure concorsuali - Facoltà dell'Azienda USL di continuare ad avvalersi, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, e comunque non oltre il termine massimo del 30 aprile 2018, di forme di lavoro flessibile.**
- Zootecnia - Norme della Regione Valle d'Aosta - Produzione di alimenti - Disposizioni per la trasformazione del latte crudo - Disposizioni in materia di macellazioni domiciliari di capi destinati all'autoconsumo e per il trasporto dei residui di macellazione e dei relativi sottoprodotti ai fini del loro smaltimento.**
- Legge della Regione Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16 (Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018), artt. 4, commi 4, 5 e 6; 5, comma 1; 6, commi 1, 2 e 4. .... Pag. 30
- N. **59.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Imposte e tasse - Norme della Regione Liguria - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Ambito di applicazione - Riduzione degli importi del tributo speciale.**
- Legge della Regione Liguria 29 luglio 2016, n. 16 ("Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)", artt. 1, comma 1 (sostitutivo dei commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge regionale 3 luglio 2007, n. 23), e 3, comma 2 (aggiuntivo dei commi 5-bis e 5-ter all'art. 5 della legge regionale 3 luglio 2007, n. 23)..... Pag. 35
- N. **222.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 25 novembre 2015
- Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3. . Pag. 39



- N. **223.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 25 novembre 2015  
**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, comma 3. . . . . *Pag.* 54
- N. **224.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 25 novembre 2015  
**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3. . . . . *Pag.* 68
- N. **225.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 dicembre 2015  
**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, comma 3. . . . . *Pag.* 82
- N. **226.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 dicembre 2015  
**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3. . . . . *Pag.* 100





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 231

*Sentenza 20 settembre - 3 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Disciplina dell'attività edilizia (titoli abilitativi, distanze tra edifici, contributo di costruzione).**

- Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, primo e secondo trattino.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015.

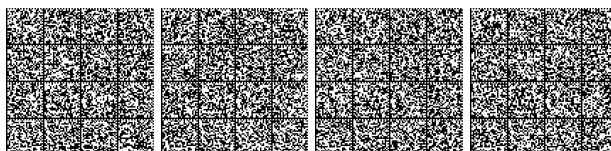
Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato il 17 giugno 2015 e iscritto al n. 65 del registro ricorsi del 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diversi commi dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione.



Le disposizioni impugnate recano tutte modifiche alla legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia).

1.1.- Secondo il Governo i commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Con tali disposizioni, il legislatore regionale ha, per un verso, incluso nella nozione di manutenzione ordinaria l'installazione, all'esterno degli edifici, di impianti tecnologici e di elementi di arredo urbano «e privato pertinenziali non comportanti la creazione di volumetria» (art. 6, comma 3, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 6, comma 2, secondo trattino, della legge regionale n. 16 del 2008, eliminando l'inciso contenuto nella previsione novellata, secondo cui i medesimi interventi rientravano nella manutenzione ordinaria solo se «non comportanti opere edilizie»). Per altro verso, ha assoggettato al regime di edilizia libera «l'installazione di opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, anche interrato» (art. 6, comma 8, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 21, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008), escludendoli dall'ambito di applicazione della SCIA, cui erano prima subordinati (art. 6, comma 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 21-bis, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008).

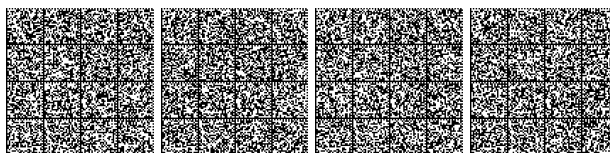
Il ricorrente reputa che il legislatore regionale abbia ampliato l'ambito dei lavori di «manutenzione ordinaria» fino a ricomprendervi tipologie di interventi edilizi - quali appunto l'installazione di impianti tecnologici e di elementi di arredo privato pertinenziali comportanti opere edilizie - che esulerebbero dalla definizione fornita dall'art. 3, comma 1, lettera a) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A, di seguito "TUE"), contenente i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «governo del territorio».

L'installazione degli impianti tecnologici e degli arredi, in base al citato art. 3, del TUE, dovrebbe essere ricompresa: tra gli «interventi di manutenzione straordinaria» se rientrante tra le opere e le modifiche necessarie per «realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici» (art. 3, comma 1, lettera b, del TUE); tra gli «interventi di ristrutturazione edilizia», se comportante «l'inserimento di nuovi elementi ed impianti» (art. 3, comma 1, lettera d, del TUE); tra gli «interventi di nuova costruzione» ove integri «interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione» o comporti «la realizzazione di un volume superiore al 20 per cento del volume dell'edificio principale» (art. 3, comma 1, lettera e, del TUE).

Il ricorrente precisa che la questione di costituzionalità investe anche la disciplina della realizzazione degli impianti tecnologici - sebbene già l'art. 6, comma 2, secondo trattino, della legge reg. n. 16 del 2008 li annoverasse alla lettera i) - in quanto dopo le modifiche introdotte essi rientrerebbero nel novero degli interventi di manutenzione ordinaria anche se comportanti opere edilizie (sia pure alla condizione che non si determini un aumento di volumetria). La nozione di interventi «non comportanti opere edilizie» (espressione ricorrente nella formulazione originaria dell'art. 6, comma 2, lettera i) della legge reg. n. 16 del 2008) e quella di interventi «non comportanti la creazione di nuove volumetrie» non sarebbero affatto equivalenti. Ciò che importerebbe ai fini della rilevanza edilizia dell'opera non sarebbe infatti la creazione o meno di volumetria, né la realizzazione dell'opera in spazi aperti anziché chiusi, ma il carattere di solidità, stabilità e immobilizzazione al suolo, e la sua idoneità a determinare una trasformazione permanente del territorio rispetto alla sua condizione naturale.

Per effetto della sua illegittima qualificazione come intervento di manutenzione ordinaria, la realizzazione delle opere sopra considerate verrebbe inclusa tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente (ai sensi dell'art. 21 della legge reg. n. 16 del 2008), in contrasto con la disciplina statale.

Anche i commi 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 contrasterebbero con la normativa statale di riferimento. L'«installazione di opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, anche interrato», infatti, non si identificherebbe con la realizzazione degli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici», che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo ai sensi dell'art. 6, comma 2, del TUE. A questo riguardo, il Governo osserva che la norma regionale fa riferimento alla installazione di opere di arredo pubblico e privato «anche» (e non «solo») di natura pertinenziale, mentre l'art. 6, comma 2, lettera e), del TUE si riferisce agli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici». Pertanto, mentre la norma statale consentirebbe interventi liberi per l'installazione di arredi solo su aree di pertinenza degli edifici, quella regionale permetterebbe di realizzare arredi, sia pubblici che privati, anche su aree non pertinenti, includendo potenzialmente anche gli interventi di privati su aree demaniali di tipo non pertinenziale. Inoltre, a differenza della disciplina regionale, l'art. 6, comma 2, del TUE assoggetta a comunicazione di inizio attività l'esecuzione di tali interventi.





1.2.- Il secondo ordine di censure si appunta sull'art. 6, comma 6, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015. La disposizione, modificando l'art. 18 della legge reg. n. 16 del 2008, consente di derogare alla normativa statale in materia di distanze degli edifici in caso di interventi di recupero dei sottotetti esistenti - anche se non compresi, come previsto dalla disciplina pregressa, tra gli interventi sul patrimonio edilizio o tra quelli di ristrutturazione edilizia - onde consentire il rispetto dell'allineamento dell'edificio preesistente.

Secondo il Governo, la riformulazione dell'art. 18 della legge reg. n. 16 del 2008, con la sostituzione delle parole «ivi compresi» con la parola «nonché» avrebbe mutato il contenuto della norma rispetto al testo precedente. Infatti, l'inciso «interventi di recupero dei sottotetti esistenti», non più collegato ad ipotesi di «interventi sul patrimonio edilizio esistente fino alla ristrutturazione edilizia», potrebbe essere riferito anche ad interventi di carattere mirato. Di conseguenza la disciplina derogatoria dei limiti di distanza fissati dall'articolo 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765) verrebbe estesa anche ad interventi su singoli edifici, non oggetto di un più ampio intervento sul patrimonio edilizio esistente.

La disposizione regionale, in difformità dall'articolo 2-*bis* del TUE, non sarebbe finalizzata a soddisfare esigenze di carattere urbanistico, in quanto non realizzerebbe un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Non costituendo espressione della competenza legislativa regionale in materia urbanistica, essa invaderebbe la materia dell'«ordinamento civile» in violazione dei principi contenuti nell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e nell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla materia del «governo del territorio» (si citano le sentenze della Corte n. 232 del 2005 e n. 134 del 2014).

1.3.- Osserva ancora il Governo che l'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, assoggettando a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia «con contestuali modifiche all'esterno», si porrebbe in contrasto con l'articolo 10, comma 1, lettera *c*), del TUE. Secondo quest'ultima disposizione, infatti, costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire (oppure a DIA alternativa, ai sensi dell'art. 22, comma 3, lettera *a*, del TUE) «gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti [...]».

Il denunciato contrasto comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. perché le norme statali sulla SCIA attengono alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», nonché la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme relative ai titoli abilitativi contenute nei menzionati articoli del TUE costituiscono principi fondamentali in materia di «governo del territorio».

1.4.- Il Governo impugna anche l'art. 6, comma 15, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera *c*) del TUE.

La novella assoggetta a comunicazione di inizio dei lavori e a DIA «obbligatoria» gli «interventi [di ristrutturazione edilizia] comportanti mutamenti della destinazione d'uso aventi ad oggetto immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili e non rientranti nei casi di cui al ridetto articolo 21 bis, comma 1, lettera *f*)».

La norma, secondo il ricorrente, contrasterebbe anch'essa con l'art. 10, comma 1, lettera *c*) del TUE, che assoggetta a permesso di costruire o a DIA alternativa (art. 22, comma 3, lettera *a*, del d.P.R. n. 380 del 2001) la suddetta tipologia di interventi edilizi.

1.5.- Con ulteriore motivo di ricorso, il Governo sospetta di incostituzionalità anche i commi 20 e 21, primo e secondo trattino, dell'art. 6 della medesima legge regionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

L'articolo 6, comma 20, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, recante modifica dell'art. 38, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008, assoggetta a contributo di costruzione gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinino un incremento del carico urbanistico, o comunque un'incidenza significativa sotto il profilo urbanistico, conseguenti a: «un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari ai sensi dell'articolo 67, con esclusione del caso di incremento della superficie agibile all'interno di unità immobiliari inferiore al limite di 25 metri quadrati e comunque delle variazioni di superficie derivanti da mera eliminazione di muri divisorii (nuova lettera *a* dell'art. 38, comma 1)»; «interventi edilizi di frazionamento di unità immobiliari relativi ad edifici di qualunque destinazione d'uso che determinino un numero di unità immobiliari superiore al doppio di quelle esistenti, anche se non comportanti aumento di superficie agibile» (nuova lettera *c* dell'art. 38, comma 1).

L'art. 6, comma 21, primo trattino, recante modifica dell'art. 39 della legge reg. n. 16 del 2008, esonera dal contributo di costruzione «gli interventi di accorpamento e di frazionamento di unità immobiliari non rientranti nelle fattispecie dell'articolo 38, comma 1, lettere *a*) e *c*)», anche se comportanti la mera eliminazione di muri divisorii od incrementi di superficie delle unità immobiliari inferiori a 25 metri quadrati» (nuova lettera *g-bis* dell'art. 39, comma 1).



L'art. 6, comma 21, secondo trattino, modifica il comma 2-*bis* dell'art. 39 della legge reg. n. 16 del 2008, il quale ora recita: «gli interventi di manutenzione straordinaria, che comportino un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento».

Secondo il Governo tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 17, comma 4, del TUE, il quale prevede che per gli interventi di manutenzione straordinaria (di cui all'art. 6, comma 2, lettera a del TUE), qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile. La disciplina statale commisura il contributo di costruzione ai soli oneri di urbanizzazione a fronte dell'aumento del carico urbanistico e della superficie agibile, prescindendo da qualsiasi limite di aumento della superficie calpestabile o del numero delle unità immobiliari soggette a frazionamento o accorpamento, previsti invece dalla normativa regionale. Inoltre, diversamente da quanto previsto dalla legislazione statale, la normativa regionale esonera del tutto dal contributo di costruzione alcuni tipi di interventi.

Avendo il legislatore statale preferito non fornire una definizione rigida della nozione di “carico urbanistico”, che resta affidata alla elaborazione giurisprudenziale, non sarebbe consentito al legislatore regionale definire puntualmente la nozione, intervenendo così sulle condizioni che determinano l'obbligo di versamento del contributo rispetto a quelle desumibili dalla normativa statale di riferimento.

Le norme censurate si porrebbero altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui assoggettano al contributo di costruzione gli interventi edilizi di frazionamento di unità immobiliari relativi ad edifici di qualunque destinazione d'uso che determinino un numero di unità immobiliari superiore al doppio di quelle esistenti, con aumento di superficie agibile superiore a 25 metri quadrati. In particolare, le richiamate disposizioni regionali contrasterebbero con i canoni di ragionevolezza e di buona amministrazione desumibili dalle predette norme costituzionali, in considerazione della eccessiva gravosità degli oneri economici imposti agli interessati.

1.6.- Con memoria depositata il 30 agosto 2016, il Governo ha ulteriormente precisato gli argomenti posti a fondamento dell'impugnazione.

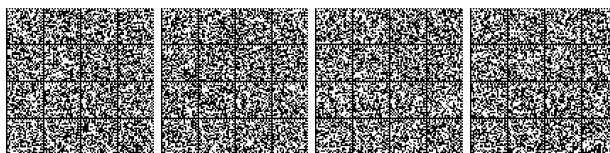
2.- Il 24 luglio 2015 si è costituita la Regione Liguria, argomentando diffusamente l'infondatezza del ricorso avverso.

2.1.- Quanto al paventato contrasto della disposizione contenuta nell'art. 6, comma 3, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 con l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.P.R. 380 del 2001, la Regione Liguria ha eccepito in via pregiudiziale l'inammissibilità della questione nella parte relativa all'installazione di impianti tecnologici. La modifica apportata alla legislazione regionale pregressa non avrebbe riguardato tale categoria di interventi (già prevista nell'originaria disposizione regionale), bensì si sarebbe limitata ad inserire negli interventi di manutenzione ordinaria la fattispecie dell'installazione di elementi di arredo privato di natura pertinenziale, nel frattempo inserita dal legislatore fra gli interventi di attività edilizia libera nell'art. 6, comma 2, lettera e), del testo unico edilizia.

In ogni caso, la disciplina regionale relativa all'installazione di impianti tecnologici sarebbe pienamente coerente con la definizione statale degli interventi di manutenzione ordinaria. Difatti la disposizione impugnata dovrebbe intendersi esclusivamente riferita alle installazioni di impianti necessarie per l'integrazione e il mantenimento in efficienza degli impianti tecnologici esistenti (quali ad esempio quelli di riscaldamento e di climatizzazione), sempreché non comportino alterazioni dell'aspetto esterno del fabbricato e delle sue pertinenze (caso quest'ultimo in cui gli interventi rientrerebbero nella fattispecie della manutenzione straordinaria di cui all'art. 7, comma 2, lettera e, della legge reg. n. 16 del 2008).

Sotto altro profilo, occorrerebbe considerare che l'attuale formulazione dell'art. 6, comma 1, lettera a) del TUE - come modificato dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito in legge 11 novembre 2014, n. 164 - ha ricompreso nell'ambito della manutenzione ordinaria gli interventi di installazione di pompe di calore aria di potenza non inferiore a 12 kW.

Nemmeno le censure sollevate con riguardo alla riconduzione al regime dell'attività edilizia libera dell'installazione di «opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di volumetria» sarebbero fondate. Le opere di arredo oggetto delle previsioni censurate sarebbero assimilabili alle fattispecie di attività edilizia libera individuate dalla normativa statale di principio agli artt. 3, comma 1, lettera a), e 6, comma 2, lettera e) del d.P.R. n. 380 del 2001. La modifica alla precedente disposizione regionale riguarderebbe, infatti, elementi di arredo privato di natura pertinenziale che, in quanto non comportanti creazione di volumetria (e cioè non concre-



tanti la creazione di manufatti chiusi), non presenterebbero alcuna rilevanza sotto il profilo edilizio, consistendo, ad esempio, nell'installazione di panchine, fioriere, gazebo aperti che sono da posizionare in spazi esterni alla costruzione principale. Si rileva anche che la legge reg. n. 16 del 2008 aveva mantenuto correttamente distinte le opere di arredo di irrilevante impatto urbanistico-edilizio, dai manufatti pertinenziali aventi rilevanza urbanistico-edilizia (disciplinati dall'art. 17 della medesima legge reg. n. 16 del 2008).

La disposizione regionale censurata, tra l'altro, avrebbe introdotto una modifica restrittiva rispetto alla corrispondente fattispecie prevista all'art. 6, comma 2, lettera e) del d.P.R. n. 380 del 2001. Infatti, a fronte della generica formulazione statale «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici», il legislatore regionale ha individuato gli elementi di arredo privato suscettibili di rientrare nella fattispecie a riferimento in quelli «non comportanti creazione di volumetria», restringendo così il campo di applicazione della norma statale.

2.2.- Quanto alla disposizione riguardante la deroga alle distanze legali in caso di interventi di recupero a fini abitativi dei sottotetti, la Regione osserva che la norma impugnata avrebbe fornito concreta applicazione dall'art. 2-bis del TUE. La regola dell'allineamento stabilita all'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008 perseguirebbe specifiche finalità di natura urbanistica e di adeguato assetto del territorio, in quanto volta a garantire che gli interventi di recupero a fini abitativi dei locali sottotetto (assentibili in base alla legge reg. Liguria 6 agosto 2001, n. 24, recante «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti») non determinino effetti di disorganico inserimento nel contesto urbanistico-edilizio degli innalzamenti della costruzione funzionali al recupero dei sottotetti, effetti che potrebbero impropriamente determinarsi laddove, in assenza della previsione impugnata, per il generale rispetto della distanza minima di metri 10,00 da pareti finestrate, risultassero necessari arretramenti rispetto al filo della costruzione, non compatibili con l'assetto urbanistico-edilizio dell'edificato esistente.

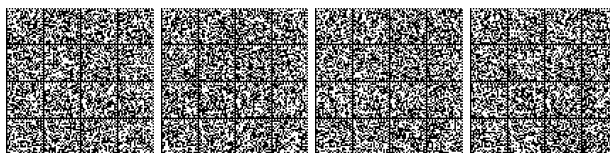
2.3.- Con riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti incrementi della superficie all'interno delle singole unità immobiliari o dell'edificio «con contestuali modifiche all'esterno», la Regione deduce che, con la previsione oggetto di impugnazione, sarebbero stati assoggettati a SCIA soltanto quei tipi di ristrutturazione edilizia che interessano essenzialmente l'interno degli edifici esistenti (e, cioè, comportanti operazioni di redistribuzione delle superfici all'interno della scatola volumetrica attraverso lo spostamento di solai) e che non implicano né interventi di demolizione e ricostruzione, né modifiche della sagoma, né ampliamento di volumetria originaria (tali fattispecie rientrerebbero nelle previsioni rispettivamente della successiva lettera e-bis dell'art. 21-bis e dell'art. 23, comma 1, lettera b, della legge reg. n. 16 del 2008). Le «contestuali modifiche all'esterno» potrebbero consistere soltanto in modifiche di dettaglio delle facciate esistenti quali gli adattamenti delle bucaure o di altri elementi già presenti e che siano connessi ai lavori di ristrutturazione interna, e non in modifiche della dimensione e delle caratteristiche essenziali dei prospetti.

In via subordinata, la Regione stigmatizza l'incoerenza del legislatore statale, il quale, mentre (con le recenti modifiche apportate al TUE agli artt. 3, comma 1, lettera d, e 10, comma 1, lettera c) ha espressamente eliminato l'obbligo di rispetto della sagoma originaria per gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti demolizione e ricostruzione, assoggettando a SCIA tale operazione, avrebbe invece mantenuto assoggettati a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione che comportino modifiche dei prospetti, trascurando di considerare che il concetto di sagoma secondo la comune definizione tecnico-edilizia racchiuderebbe anche quello di prospetto.

2.4.- Per un altro profilo, la censura sollevata con riferimento all'art. 6, comma 15 della legge impugnata - che ha assoggettato a DIA «obbligatoria» gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti di destinazione d'uso aventi ad oggetto immobili compresi nelle zone omogenee A o ambiti ad esse assimilabili - si fonderebbe su una inesatta ricostruzione della natura della DIA «obbligatoria» regolata dall'art. 23, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008. Nell'ordinamento regionale ligure, la DIA «obbligatoria» costituirebbe propriamente una DIA «sostitutiva» del permesso di costruire, conforme a quanto previsto dall'art. 22, comma 3, del TUE.

2.5.- Da ultimo, con riguardo alla impugnazione dell'art. 6, commi 20 e 21, viene fatto osservare che il legislatore regionale, a fronte dell'art. 17, comma 4 del TUE, che individua il presupposto per assoggettamento a contributo nell'incremento del carico urbanistico «purché ne derivi un incremento della superficie calpestabile», ha inteso rendere in concreto operativa la norma statale di principio, specificando puntuali criteri idonei a definire, sia i presupposti per la sussistenza dell'incremento del carico urbanistico (art. 38, comma 1), sia le condizioni per la sussistenza dell'aumento della superficie calpestabile (art. 39, comma 1, lettera g-bis, e comma 2-bis). L'obiettivo delle modifiche introdotte dalla legge reg. Liguria n. 12 del 2015 sarebbe di far sì che un incremento della superficie agibile assuma rilevanza in termini di carico urbanistico aggiuntivo solo se di entità tale da consentire l'insediamento di almeno un nuovo abitante teorico (cui corrisponde, in base al d.m. n. 1444 del 1968, una superficie quantificabile in 25 mq), oppure se l'intervento, pur non comportando incrementi delle superfici originarie, determini la realizzazione di un numero di unità immobiliari che si risolva in un oggettivo aumento del peso insediativo.

2.6.- Con memoria depositata il 30 agosto 2016, la Regione resistente ha ribadito le proprie difese.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione.

2.- Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui, per un verso, ha incluso nella nozione di manutenzione ordinaria l'installazione, all'esterno degli edifici, di impianti tecnologici o di elementi di arredo urbano «e privato pertinenziali non comportanti la creazione di volumetria» (così l'art. 6, comma 3, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, recante «Disciplina dell'attività edilizia»), eliminando l'inciso secondo cui i medesimi interventi rientravano nella manutenzione ordinaria solo se «non comportanti opere edilizie»; per altro verso, ha assoggettato al regime di edilizia libera «l'installazione di opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, anche interrate» (così l'art. 6, comma 8, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 21, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008), escludendole dall'ambito di applicazione della SCIA, cui erano prima subordinate (così l'art. 6, comma 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, che modifica l'art. 21-bis, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008).

Le disposizioni regionali citate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A» (di seguito «TUE»), in quanto gli interventi menzionati non rientrerebbero nell'ambito dei lavori di manutenzione ordinaria come definiti dall'articolo 3 del TUE, né sarebbero identificabili con gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» di cui all'art. 6, comma 2, del TUE. Per effetto di tale illegittima qualificazione, la realizzazione delle opere in questione verrebbe inclusa tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente (ai sensi dell'art. 21 della legge reg. n. 16 del 2008), senza nemmeno l'onere della previa comunicazione di inizio attività.

I profili di censura concernenti l'installazione di impianti tecnologici devono essere trattati separatamente da quelli riferiti alle opere di arredo.

2.1.- Quanto alla installazione di impianti tecnologici, la difesa regionale eccepisce preliminarmente che il motivo di ricorso sarebbe inammissibile, dal momento che l'oggetto delle modifiche apportate dalla legge reg. Liguria n. 12 del 2015 andrebbe esclusivamente circoscritto alla sostituzione delle originarie parole «non comportanti opere edilizie» con le parole «e privato pertinenziali non comportanti creazione di volumetria».

L'eccezione non è fondata.

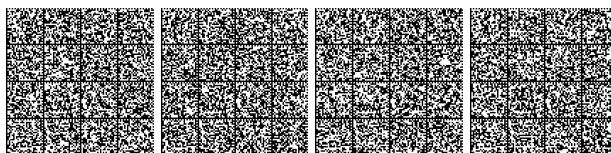
La struttura sintattica dell'enunciato riferisce la modifica dell'inciso anche agli impianti tecnologici (il connettivo «o» posto tra «impianti tecnologici» e «elementi di arredo urbano e privato pertinenziali») è utilizzato come disgiunzione inclusiva e non esclusiva). La disposizione impugnata, dunque, ha l'effetto di includere innovativamente tra gli interventi di manutenzione ordinaria anche l'installazione di impianti tecnologici «comportanti opere edilizie ma senza creazione di nuova volumetria». Sussiste, dunque, l'interesse del Governo all'impugnazione.

La questione, nel merito, è fondata.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011). Cosicché, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia.

L'art. 6 del TUE identifica le categorie di interventi edilizi c.d. «liberi», ovvero non condizionati al previo ottenimento di un assenso da parte dell'amministrazione, distinguendo: le attività libere per le quali l'interessato è del tutto esonerato da oneri (art. 6, comma 1); le attività libere per le quali viene prescritta una comunicazione dell'interessato di inizio dei lavori, cosiddetto «cil» (art. 6, comma 2); le attività libere che richiedono comunicazione di inizio dei lavori asseverata da tecnico abilitato, cosiddetto «cila» (art. 6, comma 4).

Nel novero delle attività completamente deformalizzate, il TUE include «gli interventi di manutenzione ordinaria», definiti come «gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti» (art. 3, comma 1, lettera a, del TUE).



La previsione impugnata, non limitandosi a considerare l'integrazione o il mantenimento in efficienza di impianti tecnologici già esistenti, e includendo, con l'espressione «installazione», anche la realizzazione di nuovi impianti (sia pure non comportanti la creazione di volumetria), si pone in contrasto con la disciplina del TUE che assoggetta quest'ultima tipologia di intervento al regime della cila o della SCIA, a seconda della consistenza del manufatto.

Al fine di dimostrare la coerenza della disposizione impugnata con la citata nozione statale di «manutenzione ordinaria», la Regione resistente sottolinea che, nell'impianto della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, gli impianti tecnologici sono presi in considerazione anche da altre norme, che riservano ad essi un regime differenziato in ragione di loro caratteristiche strutturali. Così, in particolare: le opere di adeguamento, rinnovo e sostituzione di impianti tecnologici comportanti «alterazione delle caratteristiche distributive» sono incluse nella definizione di «manutenzione straordinaria» (art. 7, comma 2, lettera e); le opere di natura pertinenziale (tra le quali l'art. 17, comma 3, include anche gli impianti tecnologici) sono subordinate a DIA «obbligatoria» se comportanti creazione di volumetria (ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera c); la «realizzazione di impianti tecnologici, anche comportanti la realizzazione di volumi tecnici, diversi da quelli al servizio di edifici o di attrezzature esistenti», è anch'essa subordinata a DIA «obbligatoria» (ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera e).

Tuttavia, la lettura sistematica di tali disposizioni non esclude, bensì accresce, l'ambiguità semantica della disposizione impugnata, la quale può assumere il significato di consentire che, al di fuori delle ipotesi appena menzionate, manufatti tecnologici vengano realizzati senza alcuna forma di controllo edilizio, neppure indiretta mediante denuncia, in violazione del limite generale fissato dalla legislazione statale di principio.

Non vale, del resto, a superare la censura di estraneità dell'oggetto della previsione regionale alla nozione statale di manutenzione ordinaria, neppure l'inclusione in quest'ultima ad opera del TUE - a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 17, comma 1, lettera c), numero 01), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014 n. 164 - degli «interventi di installazione di pompe di calore aria-aria di potenza non inferiore a 12 kW». La novella non modifica invero la nozione generale contenuta all'art. 3, comma 1, lettera a), del TUE, alla quale soltanto occorre fare riferimento per stabilire il regime edilizio di opere per le quali manchino espresse indicazioni normative.

2.2.- Con riguardo al profilo di impugnazione concernente le opere di arredo, va precisato che l'art. 6, comma 3, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 riconduce nella nozione di manutenzione ordinaria - e, quindi, al regime giuridico della edilizia libera, ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera a) della legge reg. n. 16 del 2008 - l'installazione di «elementi di arredo urbano e privato pertinenziali non comportanti creazione di volumetria» (art. 6, comma 2, lettera i, della legge reg. n. 16 del 2008 come novellato). Nel contempo, l'art. 6, commi 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 ha incluso nel novero delle attività edilizie «libere» l'«installazione di opere di arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, anche interrato» (art. 21, comma 1, lettera i-bis, della legge reg. n. 16 del 2008 come novellato). Le due tipologie di intervento non sembrano presentare significative differenze: né l'utilizzo del termine «elementi» in luogo di «opere», né l'aggiunta dell'esclusione delle volumetrie «anche interrato», appaiono in grado di segnare una apprezzabile diversità dei rispettivi connotati edilizi.

Poiché il Governo lamenta l'illegittima inclusione delle opere in questione tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente, senza necessità di titolo abilitativo, occorre verificare se il legislatore regionale, nel precisare l'ambito riservato all'attività edilizia libera, si sia mantenuto nei limiti di quanto gli è consentito. L'art. 6, comma 6, del TUE prevede che le regioni a statuto ordinario possano estendere tale disciplina a «interventi edilizi ulteriori» (lett. a), nonché disciplinare «le modalità di effettuazione dei controlli» (lett. b). Nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni, questa Corte ha escluso «che la disposizione appena citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le «definizioni» di «nuova costruzione» recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001» (sentenza n. 171 del 2012). L'attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò ragionevole ritenere che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella «possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma «ulteriori», ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6» (così ancora la sentenza n. 139 del 2013).



Su queste basi, si deve ritenere che il legislatore regionale ligure, nell'includere nel novero delle attività edilizie "libere" l'installazione di opere di arredo privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, non abbia esteso i casi di attività edilizia libera a un'ipotesi integralmente nuova, non coerente e logicamente assimilabile agli interventi già previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE. Come si può desumere anche dalla diversa disciplina riservata dallo stesso legislatore regionale alle «opere di sistemazione e di arredo» di natura pertinenziale (art. 17 della legge reg. n. 16 del 2008) assoggettate a DIA "obbligatoria" (ai sensi dell'art. 23 della stessa legge), la tipologia di arredo incluso tra gli interventi non subordinati a titoli abilitativi corrisponde a manufatti che, per le loro caratteristiche di precarietà strutturale e funzionale, sono destinati a soddisfare esigenze contingenti e circoscritte nel tempo, e non sono pertanto idonei a configurare un aumento del volume e della superficie coperta, né ad alterare il prospetto o la sagoma dell'edificio.

Si tratta dunque di opere assimilabili a quelle previste all'art. 6, comma 6, del TUE, che alla lettera e) considera gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici». La legge regionale appare anzi più restrittiva, perché precisa (a differenza della legge statale) che tali opere non possono comportare la creazione di volumetria. Sussiste, tuttavia, un profilo rispetto al quale il legislatore regionale ha ecceduto dalla sfera della competenza concorrente assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Mentre il citato art. 6, comma 2, lettera e), del TUE, subordina gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato al comune, la previsione regionale impugnata accomuna la disciplina dell'arredo su area pertinenziale e di quello sugli spazi "scoperti" dell'edificio, ma non impone per il primo lo stesso onere formale.

Le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi "ulteriori" rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila

L'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA), deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive - al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi - la natura di principio fondamentale della materia del «governo del territorio», in quanto ispirata alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali.

Essendo precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, neppure indiretto mediante denuncia, l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente ai commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino.

3.- Il Governo ritiene ancora che le modifiche apportate dal sesto comma dell'art. 6 della legge impugnata all'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2008, recante la disciplina delle distanze da osservare negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e di nuova costruzione, contrastino con l'art. 2-bis del TUE, in quanto la disciplina introdotta dalla Regione Liguria sarebbe destinata, non a soddisfare esigenze di carattere urbanistico, bensì a consentire interventi edilizi puntuali, in deroga alla normativa statale in materia di distanze, e invaderebbe così la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte sul riparto di competenze in tema di distanze legali, «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo - il governo del territorio - che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011).

Si è affermato di conseguenza che: «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza - statale in materia di "ordinamento civile" e concorrente in materia di "governo del territorio" -, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia preceettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche". In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014).



Queste conclusioni meritano di essere ribadite anche alla luce dell'introduzione - ad opera dall'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - dell'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001. La disposizione recepisce la giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità di deroghe solo a condizione che esse siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; da ultimo sentenze 185 e 178 del 2016).

La disposizione regionale impugnata, non affidando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici» e non essendo funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», riferisce la possibilità di deroga a qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici, con la conseguenza che essa risulta assunta al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in violazione del limite dell'«ordinamento civile» assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Va ancora precisato che, se è vero che - come sembra opinare il Governo - le stesse ragioni di contrasto con il riparto di competenze costituzionali potevano essere riferite al testo originario della norma, in quanto non conseguono alla sostituzione delle parole «ivi compresi» con la parola «nonché» (anche gli «interventi sul patrimonio edilizio esistente» possono infatti esaurirsi in un intervento mirato), la mancata impugnazione a suo tempo, da parte dello Stato, della disposizione originaria non rileva ai fini del presente giudizio, poiché la disposizione censurata - che peraltro presenta un contenuto di novità rispetto alla disposizione modificata, anche per l'aggiunta della previsione che il recupero del sottotetto non costituisce creazione di un nuovo piano - ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato. L'omessa impugnazione da parte di quest'ultimo di precedenti norme regionali, analoghe a quelle oggetto di ricorso, non ha rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

4.- È altresì fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del TUE, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, con il quale è stata sostituita la lettera *e*) del comma 1, dell'art. 21-bis della legge reg. n. 16 del 2008. In virtù di tale modifica la ristrutturazione edilizia comportante incrementi della superficie all'interno delle singole unità immobiliari o dell'edificio «con contestuali modifiche all'esterno» è stata assoggettata a SCIA.

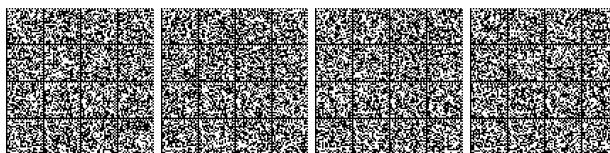
La norma regionale impugnata, assoggettando a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia con «contestuali modifiche all'esterno», si pone in evidente contrasto con l'art. 10, comma 1, lettera *c*), del TUE - costituente principio fondamentale della materia «governo del territorio» - il quale prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche «dei prospetti» sono assoggettati a permesso di costruire o a DIA alternativa (art. 22, comma 3, lettera *a*, del TUE). La modifica dei prospetti (ovvero, del fronte o della facciata) comporta infatti inevitabilmente una modifica «all'esterno» dell'edificio.

L'interpretazione riduttiva della Regione, secondo la quale la norma impugnata si limiterebbe a subordinare alla presentazione della SCIA le sole modifiche di dettaglio - che non potrebbero consistere in modifiche della dimensione e delle caratteristiche essenziali dei prospetti, bensì soltanto in modifiche di dettaglio delle facciate esistenti (quali gli adattamenti delle bucatore o di altri elementi già presenti e che siano connessi ai lavori di ristrutturazione interna) - non corrisponde alla lettera della disposizione, che si riferisce invece genericamente e senza alcuna limitazione a tutte le modifiche esterne eseguite contestualmente ai lavori di ristrutturazione interni alle singole unità immobiliari.

4.1.- Il concorrente profilo di contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., denunciato dal Governo, perché il citato art. 6, comma 11, avrebbe invaso la potestà esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», cui andrebbe ricondotta la disciplina della SCIA, può ritenersi assorbito.

5.- È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui assoggetta obbligatoriamente a DIA gli «interventi [di ristrutturazione edilizia] comportanti mutamenti della destinazione d'uso aventi ad oggetto immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili e non rientranti nei casi di cui al ridetto articolo 21-bis, comma 1, lettera *f*)», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del TUE.

L'art. 10, comma 1, lettera *c*), del TUE, subordina a permesso di costruire la realizzazione delle opere di ristrutturazione edilizia sugli immobili compresi nelle zone omogenee A, che comportino mutamenti della destinazione d'uso. Per la stessa tipologia di opere, l'art. 22, comma 3, del TUE consente all'interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare per la presentazione della DIA (cosiddetta «super DIA»). Tale facoltà esaurisce i propri effetti sul piano esclusivamente procedimentale, mentre sul piano sostanziale dei presupposti, nonché su quello penale e contributivo, resta ferma l'applicazione della disciplina dettata per il permesso di costruire.



L'art. 23, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008, come novellato dalla norma censurata, assoggetta a comunicazione di inizio dei lavori e a DIA "obbligatoria" vari interventi, tra i quali i lavori di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d'uso su immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili (lettera *b*). Anche la DIA regionale "obbligatoria" - come la cosiddetta "super DIA" del citato art. 22, comma 3, del TUE - esaurisce i propri effetti sul piano procedimentale (art. 23, comma 3, della legge reg. n. 16 del 2008). Sotto questo profilo, dunque, il regime regionale contestato è coerente con quanto previsto dal TUE.

La previsione della DIA "obbligatoria" come modello procedimentale sostitutivo del permesso di costruire, anziché come modello alternativo (secondo quanto previsto nel *TUE*), tuttavia, rappresenta un disallineamento non consentito della disciplina regionale rispetto a quella statale. La facoltà per il privato, prevista dal legislatore statale, di chiedere il permesso di costruire o di presentare, alternativamente, denuncia di inizio di attività per la realizzazione degli interventi previsti all'art. 22, comma 3, del TUE, ricade nella disciplina dei titoli abilitativi, e quindi tra i principi fondamentali della materia concorrente del «governo del territorio».

L'ordinamento statale attribuisce una particolare considerazione all'interesse del privato a munirsi di un assenso esplicito - anche a garanzia della migliore certezza delle situazioni giuridiche, tanto più rilevante quando, come nella materia edilizia, possano sopravvenire interventi interdittivi dell'amministrazione - come è confermato dal successivo comma 7, del medesimo art. 22 del TUE, il quale fa comunque sempre salva la possibilità per l'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire per interventi che sarebbero realizzabili con la mera presentazione della denuncia di inizio attività.

6.- Il Presidente del Consiglio censura infine le disposizioni contenute nell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015.

L'articolo 6, comma 20, recante modifica dell'art. 38, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008, assoggetta a contributo di costruzione gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un incremento del carico urbanistico, o comunque un'incidenza significativa sotto il profilo urbanistico, conseguenti a: «un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari ai sensi dell'articolo 67, con esclusione del caso di incremento della superficie agibile all'interno di unità immobiliari inferiore al limite di 25 metri quadrati e comunque delle variazioni di superficie derivanti da mera eliminazione di muri divisori (nuova lettera *a* dell'art. 38, comma 1)»; «interventi edilizi di frazionamento di unità immobiliari relativi ad edifici di qualunque destinazione d'uso che determinino un numero di unità immobiliari superiore al doppio di quelle esistenti, anche se non comportanti aumento di superficie agibile» (nuova lettera *c* dell'art. 38, comma 1).

L'art. 6, comma 21, primo trattino, di modifica dell'art. 39 della legge reg. n. 16 del 2008, esonera dal contributo di costruzione «gli interventi di accorpamento e di frazionamento di unità immobiliari non rientranti nelle fattispecie dell'articolo 38, comma 1, lettere *a*) e *c*), anche se comportanti la mera eliminazione di muri divisori od incrementi di superficie delle unità immobiliari inferiori a 25 metri quadrati» (nuova lettera *g-bis* dell'art. 39, comma 1).

L'art. 6, comma 21, secondo trattino, modifica il comma 2-*bis* dell'art. 39 della legge reg. n. 16 del 2008, il quale ora recita: «gli interventi di manutenzione straordinaria, che comportino un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento».

Secondo il Governo tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'articolo 17, comma 4, del TUE, il quale prevede che per gli interventi di manutenzione straordinaria (di cui all'art. 6, comma 2, lettera *a*, del *TUE*), qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione sia commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile. La disciplina statale condiziona l'obbligo di corrispondere il contributo di costruzione (commisurato in questo caso ai soli oneri di urbanizzazione), all'aumento del carico urbanistico e della superficie agibile, prescindendo da limiti di aumento della superficie calpestabile o di numero delle unità immobiliari soggette a frazionamento o accorpamento. Prevedendo una soglia al di sotto della quale gli interventi sarebbero esonerati dal contributo, la Regione Liguria avrebbe introdotto ipotesi di esonero non contemplate dalla legislazione statale.

6.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, è fondata.





Con tali disposizioni il legislatore regionale esonera dal contributo di costruzione due categorie di intervento che secondo la legge statale devono invece restare soggette a contribuzione, nei termini fissati dal TUE: gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari, quando l'incremento della superficie agibile all'interno delle unità immobiliari sia inferiore a 25 metri quadrati, e quando le variazioni di superficie derivino da mera eliminazione di muri divisorii; gli interventi di frazionamento di unità immobiliari che determinino un numero di unità immobiliari inferiore al doppio di quelle esistenti, sia pure con aumento di superficie agibile.

A seconda delle loro concrete caratteristiche costruttive, questi interventi (qualificati genericamente dal legislatore regionale come «interventi sul patrimonio edilizio esistente») possono rientrare nella nozione di «manutenzione straordinaria», come definita agli artt. 3, comma 1, lettera *b*) e 6, comma 2, lettera *a*) del TUE, o in quella di «ristrutturazione edilizia», come definita dall'art. 3, comma 1, lettera *d*) del TUE. La disciplina statale prevede per la prima (ove ricorrano i presupposti dell'art. 17, comma 4, del TUE) una riduzione del contributo alla sola parte corrispondente alla incidenza delle opere di urbanizzazione, e per la seconda la regola del pagamento del contributo per intero, salvi casi particolari di esonero, come quello della ristrutturazione di edifici unifamiliari (art. 17, comma 3, lettera *b*, del TUE), o di riduzione, come quello della ristrutturazione di immobili dismessi o in via di dismissione (art. 17, comma 4-*bis*, del TUE).

Le fattispecie di esonero introdotte dalle norme regionali impugnate vanno al di là di queste ipotesi e contrastano, dunque, con i principi fondamentali della materia. L'onerosità del titolo abilitativo «riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”» (sentenza n. 303 del 2003), e anche le deroghe al principio (elencate all'art. 17 del TUE), in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

6.2.- Resta da scrutinare la censura riferita all'art. 39, comma 2-*bis*, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 (come novellato dall'art. 6, comma 21, secondo trattino, della legge reg. n. 12 del 2015), ai sensi del quale: «Gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 21-*bis*, comma 1, qualora comportanti un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione e da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento».

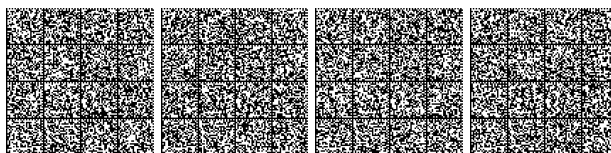
La questione non è fondata.

È vero che l'art. 17, comma 4, del TUE assoggetta a contributo di costruzione, sia pur in misura ridotta, come visto, tutti gli interventi di manutenzione straordinaria previsti all'articolo 6, comma 2, lettera *a*), se comportanti aumento del carico urbanistico e purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile, e che la disposizione regionale quantifica il presupposto impositivo dell'aumento di carico urbanistico, stabilendo che esso ricorre quando vi sia un incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie.

Così facendo, peraltro, la legge regionale non invade l'ambito della normativa di principio, in quanto si limita a introdurre una più precisa quantificazione dei presupposti applicativi della disposizione statale. Il principio fondamentale della materia che quest'ultima esprime, ossia la riduzione della contribuzione per le opere di manutenzione straordinaria comportanti un aumento del carico urbanistico, resta salvo, risultando solo precisata, nella norma regionale, la nozione di aumento del carico urbanistico.

6.3.- Il Governo sostiene infine che l'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, contrasterebbe anche con gli artt. 3 e 97 Cost., in relazione ai canoni di ragionevolezza e di buona amministrazione, in considerazione di una ritenuta eccessiva gravosità degli oneri imposti agli interessati.

La censura è formulata in termini così generici da non consentire di identificare le ragioni per le quali i parametri invocati sarebbero violati. Il ricorrente non spiega per quale motivo l'imposizione del contributo di costruzione nella misura ordinaria dovrebbe ritenersi eccessivamente onerosa e neppure in quali termini tale maggiorazione potrebbe riflettersi sul buon andamento della pubblica amministrazione. In quanto non offre un percorso logico argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate ai parametri invocati, la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenze n. 250 e n. 221 del 2013).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 21, secondo trattino, della medesima legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160231

N. 232

*Sentenza 20 settembre - 3 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero - Soppressione degli uffici giudiziari di Avezzano.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), artt. da 1 a 10; legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), art. 1, comma 5.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

*Giudici* : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e dell'art. 1, comma 5, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo nel procedimento vertente tra l'Ordine degli avvocati di Avezzano ed altri e il Ministero della giustizia ed altri, con ordinanza del 7 febbraio 2015, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione dell'Ordine degli avvocati di Avezzano ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

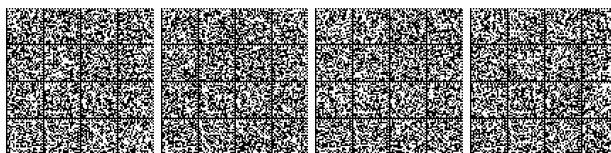
uditi l'avvocato Massimo Luciani per l'Ordine degli avvocati di Avezzano ed altri e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio promosso dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Avezzano e da diversi dipendenti del Ministero della giustizia, in servizio presso gli uffici giudiziari di Avezzano, nei confronti del Ministero della giustizia ed altri, avente ad oggetto l'impugnazione di alcuni atti amministrativi recanti disposizioni regolanti l'organizzazione del personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari compresi nel distretto di Corte d'appello de L'Aquila, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 7 febbraio 2015, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), per la violazione dell'art. 76 della Costituzione - in riferimento all'art. 1, commi 2 e 5-*bis*, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e alla mancata considerazione dei pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato - e dell'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011, per la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Entrambe le questioni sono state prospettate in relazione alla prevista soppressione del Tribunale ordinario e della Procura della Repubblica di Avezzano, prima del termine normativamente previsto per l'esercizio della delega e senza prevedere, per i soli uffici giudiziari abruzzesi, un adeguato termine per adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi delegati.

2.- Il rimettente premette che la disposta soppressione degli uffici giudiziari di Avezzano è allo stato inefficace in ragione della previsione contenuta dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014,



n. 15, che ha stabilito: «A causa delle perduranti condizioni di inagibilità delle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, gravemente danneggiati dal terremoto del 6 aprile 2009 e per i quali sono in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, le procedure di ricostruzione, i termini di cui all'articolo 11, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, sono prorogati di ulteriori tre anni».

Il citato art. 11, comma 3, a sua volta, già aveva sancito: «Le modifiche delle circoscrizioni giudiziarie de L'Aquila e Chieti, nonché delle relative sedi distaccate, previste dagli articoli 1 e 2, acquistano efficacia decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Nei confronti dei magistrati titolari di funzioni dirigenziali presso gli uffici giudiziari de L'Aquila e Chieti le disposizioni di cui all'articolo 6 si applicano decorsi due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

3.- Rileva, quindi, che la questione di legittimità costituzionale prospettata per la violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 1, commi 2 e 5-bis, della legge n. 148 del 2011, non avrebbe già costituito oggetto di esame da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 273 del 2013, poiché, nel caso di specie viene in rilievo, in via principale, la violazione della disposizione della legge delega (art. 1, comma 5-bis) che ha differito di tre anni il termine iniziale per l'esercizio della delega legislativa con riguardo ai tribunali aventi sede nelle Province de L'Aquila e di Chieti. Tale *dies a quo* sarebbe stato violato dal legislatore delegato, né sarebbe possibile, per il rimettente, esperire il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

4.- L'art. 76 Cost. consente l'esercizio della delega legislativa solo per un periodo di tempo limitato. Nel caso in esame, ad avviso del giudice amministrativo, vi sarebbe stato un esercizio anticipato di detto potere e, in ciò, risiederebbe la non manifesta infondatezza della questione.

Il comma 5-bis dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative), ha determinato effetti modificativi sulla legge delega n. 148 del 2011, introducendo criteri diversi per l'esercizio della delega, che costituiscono limite all'esercizio del potere del legislatore delegato.

La *ratio* del differimento previsto per l'esercizio della delega legislativa andava ravvisato nell'esistenza di una situazione di fatto, in ragione degli effetti del sisma del 6 aprile 2009, non compatibile con i tempi generali di esercizio della delega, in ragione del sovraffollamento e sovraccarico degli uffici giudiziari aquilani ancora in attesa del ripristino della loro normale funzionalità.

Tale problematica era stata messa in evidenza dai pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato, che avevano rappresentato l'esigenza di espungere dal testo del decreto legislativo il riferimento al distretto di Corte d'appello de L'Aquila contenuto nella tabella A allegata al decreto medesimo.

Rileva il rimettente che non sana l'anticipato esercizio della delega il previsto differimento dell'acquisto di efficacia, rispetto all'entrata in vigore, del decreto legislativo che ha previsto la soppressione, come poi ulteriormente prorogato.

5.- Il TAR deduce, altresì, che quando anche si dovesse ritenere corretto l'esercizio della delega legislativa, anche rispetto agli uffici abruzzesi, non potrebbe non rilevarsi un'ulteriore violazione di disposizioni di rango costituzionale.

Ricorda che l'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011, prevede: «Il Governo, con la procedura indicata nel comma 4, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi».

Il ricondurre l'esercizio della potestà delegata correttiva ad un unico dato temporale, pur in presenza dello sfalsamento dell'acquisto di efficacia del decreto legislativo, violerebbe gli artt. 3 (principio di uguaglianza) e 97 (buon andamento degli uffici) Cost., in quanto solo gli uffici giudiziari abruzzesi sarebbero sottratti al riesame da parte del legislatore delegato e sottoposti a soppressione "secca", senza possibilità di verifica dell'incidenza effettiva della riforma.

5.1.- Ciò ancor più se si considera che la delega legislativa, nella specie, avrebbe dovuto essere esercitata nei dodici mesi successivi ai tre anni dall'entrata in vigore della legge di delegazione.

6.- Con atto di costituzione del 31 luglio 2015, sono intervenuti nel giudizio incidentale i ricorrenti che hanno promosso il giudizio dinanzi al TAR per l'Abruzzo, chiedendo che la questione sia accolta.

Dopo aver richiamato l'ordinanza di rimessione, condividendone le argomentazioni, sia con riguardo all'ammissibilità che alla non manifesta infondatezza, i ricorrenti nel giudizio *a quo* illustrano quanto segue, precisando che la questione sollevata dal TAR per l'Abruzzo, nei termini anzidetti, non ha costituito oggetto di esame da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013.



6.1.- Nel richiamare la sentenza n. 163 del 1963, ricordano che la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo sia al termine *a quo* che al termine *ad quem* per l'esercizio della delega, sicché la violazione di entrambi può comportare la lesione dell'art. 76 Cost.

Il legislatore, come si rileva dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 237 del 2013, n. 119 del 2012, n. 141 e n. 237 del 1993) ha margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la *ratio*.

Nella specie, sarebbe mancato il rispetto del termine iniziale per l'esercizio della delega, che era stato differito per gli uffici giudiziari in questione per le peculiari condizioni del territorio abruzzese colpito dal sisma verificatosi nel 2009 e le cui conseguenze perduravano ancora, in modo che si potessero effettuare le scelte di riorganizzazione in base a dati aggiornati.

Ciò, in ossequio ai principi (sentenza n. 50 del 2014), secondo cui il legislatore delegato deve introdurre disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegato.

Tali esigenze venivano rappresentate nel corso dell'*iter* di approvazione della legge che introduceva il differimento.

Analogamente le Commissioni giustizia della Camera e del Senato, i cui pareri rappresentano uno strumento particolarmente qualificato di interpretazione della delega (sono richiamate le sentenze n. 425 del 2000, n. 343 del 1994 e n. 78 del 1957), avevano rilevato l'opportunità di espungere dal decreto legislativo il riferimento alla Corte d'appello de L'Aquila.

Le scelte compiute dal legislatore delegato, con riguardo al Tribunale ordinario di Avezzano, quindi, non potevano essere effettuate perché compiute disattendendo il termine iniziale della delega legislativa.

6.2.- Le parti private condividono anche l'altro profilo di illegittimità costituzionale dedotto dal rimettente, affermando che l'arco temporale previsto per l'adozione dei decreti delegati correttivi, violerebbe gli artt. 3 (principio di uguaglianza) e 97 (buon andamento degli uffici) Cost.

7.- Con atto dell'8 settembre 2015 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata.

Assume la difesa dello Stato che la delega, ai sensi dell'art. 1, comma 5-*bis*, è stata esercitata correttamente, perché il legislatore ha solo spostato in avanti, procrastinando il *dies ad quem*, lo spazio temporale entro cui esercitare la medesima, proprio in ragione delle condizioni in cui versavano le province abruzzesi (sentenza n. 63 del 1998 e ordinanza n. 339 del 1987), senza tuttavia condizionare il momento di esercizio della delega medesima.

Tale spostamento non determina un'ingiustificata disparità di trattamento con riguardo al tempo in cui si prevedeva la possibilità di apportare correttivi, né la violazione dell'art. 97 Cost.

Ciò tenuto conto che, nel caso di deleghe complesse, l'attività di integrazione e correzione non è dovuta necessariamente a fatti sopravvenuti ma può riguardare anche fatti preesistenti.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria in data 24 agosto 2016, alla quale ha allegato la relazione allo schema del d.lgs. n. 155 del 2011, ribadendo che il differimento del termine finale per l'esercizio della delega non condizionava il momento di attuazione della medesima.

9.- In data 30 agosto 2016 le parti private hanno depositato memoria, con la quale hanno contrastato le difese dello Stato e ribadito che il sospetto di costituzionalità riguarda la mancata osservanza del *dies a quo* di esercizio della delega legislativa.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 7 febbraio 2015, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), per la violazione dell'art. 76 della Costituzione - in relazione all'art. 1, commi 2 e 5-*bis*, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e alla mancata considerazione dei pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato - e dell'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011, per la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.



Le censure sono state prospettate in relazione alla soppressione del Tribunale ordinario e della Procura della Repubblica di Avezzano, disposta prima del termine che sarebbe normativamente previsto per l'esercizio della delega e senza prevedere, per i soli uffici abruzzesi, la possibilità di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi delegati.

2.- Preliminarmente va rilevato che, come assume il rimettente, la questione della violazione da parte del legislatore delegato del *dies a quo* per l'esercizio della delega legislativa non è stata già vagliata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013, che è intervenuta sulla legittimità costituzionale della legge n. 148 del 2011 e del d.lgs. n. 155 del 2012.

Non è significativa in proposito l'affermazione, contenuta nella sentenza, secondo cui l'art. 1, comma 5-*bis*, della legge n. 148 del 2011, prevede «un diverso più ampio termine per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle Province dell'Aquila e di Chieti (tre anni)». Essa è puramente incidentale, perché la portata della disposizione non è stata oggetto di specifica censura né di contraddittorio: la Corte, infatti, ha esercitato il vaglio di costituzionalità della disposizione solo in via consequenziale, in relazione all'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della medesima legge, ovvero come parametro interposto rispetto all'art. 76 Cost., e quindi sotto profili limitati e diversi da quello in esame.

3.- Ai fini dell'inquadramento delle questioni sollevate dal TAR per l'Abruzzo, si ricorda che l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, delegava il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa ed incremento di efficienza.

Sempre l'art. 1, al comma 5, stabiliva che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, potevano essere adottate disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

Successivamente, l'art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative), inseriva nel citato art. 1 il comma 5-*bis*, che sanciva «In virtù degli effetti prodotti dal sisma del 6 aprile 2009 sulle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, il termine di cui al comma 2 per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti è differito di tre anni».

4.- Tanto premesso, può passarsi all'esame delle censure.

5.- La questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 1, commi 2 e 5-*bis*, della legge n. 148 del 2011, non è fondata.

Secondo il giudice amministrativo, alla stregua delle norme citate della legge n. 148 del 2011, la delega, con riguardo agli uffici giudiziari situati nelle Province de L'Aquila e di Chieti, andava esercitata nei dodici mesi successivi ai tre anni dall'entrata in vigore della legge di delegazione; e dunque il relativo provvedimento sarebbe stato adottato prima dello speciale *dies a quo* previsto.

6.- La tesi non trova giustificazione né sul piano letterale né su quello sistematico.

6.1.- Quanto al primo profilo, l'oggetto della proroga è il termine di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, termine che è evidentemente "finale" rispetto all'esercizio della delega; cosicché non è dato comprendere come possa riferirsi la proroga al diverso termine dal quale può essere esercitato il relativo potere.

Elementi per un'interpretazione nel senso invocato dal rimettente non si rinvengono, del resto, nei lavori parlamentari relativi alla legge n. 14 del 2012.

Anzi, sul punto, nella relazione allo schema del decreto legislativo n. 155 del 2012 si legge come: «l'unico termine in senso proprio (ovvero inteso come scadenza, limite estremo di tempo entro il quale compiere una determinata azione) presente nella disposizione [...] sia quello di dodici mesi, alla cui durata deve pertanto intendersi riferito il differimento previsto dal comma 5-*bis*; la norma proroga di tre anni il termine di esercizio della delega senza modificare in alcun modo il *dies a quo* della stessa».

Nella relazione si rileva anche che una diversa opzione interpretativa sarebbe stata irragionevole, impedendo l'esercizio della delega nei territori limitrofi in ragione dei criteri direttivi.

6.2.- Sul piano sistematico, poi, è solo il termine entro cui deve essere esercitato il potere di delega che è stato oggetto di attenzione da parte dei legislatori deleganti, e ciò in coerenza con la necessità di stabilire un tempo limitato e certo ai sensi dell'art. 76 Cost. Il *dies a quo* al contrario viene fatto coincidere tradizionalmente e in modo automatico con l'entrata in vigore della legge di delegazione: sarebbe infatti un evidente non senso delegare un potere allo stato non esercitabile.



6.3.- In realtà, quello che il legislatore ha voluto è concedere al Governo un tempo maggiore per l'esercizio della delega per quanto riguarda i territori colpiti dal sisma, evidentemente al fine di consentire, qualora ritenuto necessario, di graduare gli interventi in relazione a eventuali particolari esigenze degli uffici giudiziari coinvolti.

Il fatto poi che il legislatore delegato abbia scelto di esercitare il potere unitariamente, e quindi senza utilizzare la possibilità concessagli, è questione estranea al thema iudicandi; fermo comunque che la scelta non è incoerente con i criteri di delega, che anzi, come ricordato nella sentenza n. 237 del 2013, evidenziano l'opportunità che l'intervento di riorganizzazione del sistema giudiziario sia coordinato e ispirato ad una visione globale.

7.- È collegata alla speciale disciplina temporale degli effetti del decreto legislativo, con riguardo ai territori interessati dal sisma (art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 155 del 2012; art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011, per quanto applicabile agli uffici abruzzesi siti nelle aree colpite dal sisma, in riferimento agli artt. 3 (principio di uguaglianza) e 97 (buon andamento degli uffici) Cost.

La norma è censurata perché prevede un termine unico di due anni per l'esercizio della potestà delegata integrativa e correttiva, e quindi tale da scadere prima che sia operativa la soppressione degli uffici in questione, soppressione la cui efficacia è stata rinviata dalle norme citate.

Senonché, il rinvio è finalizzato non a permettere una verifica della correttezza della scelta e un possibile ripensamento attraverso l'esercizio del potere correttivo, bensì a coordinare il trasferimento delle funzioni con i tempi della ricostruzione delle sedi de L'Aquila e di Chieti.

Esso trova dunque fondamento esclusivamente in esigenze logistiche e funzionali. Ciò si evince con chiarezza dal successivo d.l. n. 150 del 2013, come convertito dalla legge n. 27 febbraio 2014, n. 15, secondo cui (art. 3-bis, comma 1) «a causa delle perduranti condizioni di inagibilità delle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, gravemente danneggiati dal terremoto del 6 aprile 2009 e per i quali sono in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, le procedure di ricostruzione, i termini di cui all'articolo 11, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, sono prorogati di ulteriori tre anni».

È dunque ingiustificata la censura di disparità di trattamento e di lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione giudiziaria, ed anzi la previsione di un termine unitario per l'esercizio della delega integrativa e correttiva risponde ai valori costituzionali di certezza del diritto e affidamento del cittadino.

8.- Infine la censura di violazione dell'art. 76 Cost., per mancata considerazione dei pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato, non è fondata, atteso che gli stessi non sono vincolanti, come sancito dall'art. 1, comma 4, della legge n. 148 del 2011. Comunque, si evince dalla relazione allo schema del d.lgs. n. 155 del 2012 che il Governo ne ha tenuto conto, sia pure con diverse modalità.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) sollevata, per la violazione dell'art. 76 della Costituzione - in riferimento all'art. 1, commi 2 e 5-bis, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e alla mancata considerazione dei pareri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato - dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo con l'ordinanza in epigrafe;*



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 settembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160232

N. 233

*Sentenza 21 settembre - 3 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari personali diverse dalla custodia in carcere - Perdita di efficacia per inosservanza dei termini relativi alla fase del riesame - Non reiterabilità, salve eccezionali esigenze specificamente motivate.**

– Codice di procedura penale, art. 309, comma 10.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

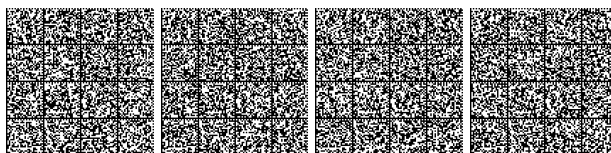
*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 10, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 11, comma 5, della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola nel procedimento penale a carico di F.M., con ordinanza del 28 maggio 2015, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.





Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola, con ordinanza del 28 maggio 2015 (r.o. n. 206 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 10, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 11, comma 5, della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità), «nella parte in cui prevede che l'ordinanza che dispone una misura coercitiva - diversa dalla custodia in carcere - che abbia perso efficacia non possa essere reiterata salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate».

Il giudice rimettente, premesso di avere emesso nei confronti di una persona indagata per i reati di cui agli artt. 612-*bis*, primo e secondo comma, e 609-*bis*, primo e terzo comma, del codice penale la misura coercitiva del «divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa», misura successivamente dichiarata inefficace, con ordinanza del 22 maggio 2015, «a decorrere dalle ore 24,00 del 25 maggio 2015», dal Tribunale del riesame di Napoli, per «omesso avviso dell'udienza all'indagato a seguito del mancato perfezionamento del procedimento di notificazione dell'avviso», riferisce di essere investito di una richiesta di remissione della misura cautelare per i reati sopraindicati.

Ricorda il giudice rimettente che secondo un principio che era consolidato, in tema di misure cautelari, l'inefficacia dell'ordinanza che dispone la misura cautelare, determinata dall'inosservanza dei termini stabiliti dall'art. 309 cod. proc. pen. per la fase del riesame, non precludeva la reiterazione del provvedimento coercitivo. Invece la novella di cui alla legge n. 47 del 2015, nel modificare l'art. 309, comma 10, cod. proc. pen., prevede che «[s]e la trasmissione degli atti non avviene nei termini di cui al comma 5 o se la decisione sulla richiesta di riesame o il deposito dell'ordinanza del tribunale in cancelleria non intervengono nei termini prescritti, l'ordinanza che dispone la misura coercitiva perde efficacia e, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, non può essere rinnovata».

Pertanto la disposizione citata imporrebbe, secondo il giudice rimettente, di valutare, ai fini della reiterazione della misura cautelare, l'esistenza di eccezionali esigenze cautelari che giustifichino e rendano necessaria la rinnovazione del titolo.

La categoria delle «eccezionali esigenze cautelari» sarebbe prevista dal codice di rito per legittimare l'adozione della misura carceraria in situazioni del tutto particolari, ricollegabili a condizioni soggettive dell'indagato, «ritenute ostacolo» all'applicazione della misura della custodia in carcere nei casi previsti dall'art. 275, commi 4, 4-*bis* e 4-*ter*, cod. proc. pen. o nel caso di persone tossicodipendenti ex art. 89 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

In base alla norma novellata, invece, le «eccezionali esigenze cautelari» verrebbero in rilievo non già quale condizione per reiterare la sola misura cautelare della custodia in carcere, bensì per legittimare la rinnovazione di qualsiasi misura cautelare coercitiva, creando in modo irragionevole «una sostanziale area di immunità (cautelare) in favore di soggetti (destinatari di misure diverse da quella della custodia in carcere) nei cui confronti la procedura del riesame non si sia potuta completare entro il termine previsto».

Secondo il giudice *a quo*, la scelta applicativa di una misura coercitiva meno afflittiva di quella carceraria sarebbe sintomatica dell'assenza di esigenze cautelari eccezionali, mentre l'individuazione di esigenze di tipo eccezionale indurrebbe l'interprete a scegliere, nell'ambito del ventaglio di misure cautelari di cui agli artt. 275 e seguenti cod. proc. pen., la più grave forma di limitazione della libertà personale, ossia la misura della custodia in carcere. Pertanto la norma introdotta dalla citata novella finirebbe per neutralizzare o comunque per restringere eccessivamente la possibilità di reiterare i titoli cautelari nei confronti di persone già destinatarie di ordinanze applicative di misure cautelari diverse dalla custodia in carcere, poi caducate, sacrificando in modo irragionevole le esigenze di tutela della collettività in favore di quelle di garanzia individuale.

Le ragioni formali che determinano la caducazione delle misure, dovute a carenze verificatesi nel procedimento di riesame, non avrebbero alcuna attinenza con le esigenze cautelari e non consentirebbero di giustificare l'eventuale «rinnovazione del titolo» con l'esistenza di esigenze cautelari di livello eccezionale.



Assoggettare ad un ulteriore più stringente parametro selettivo la possibilità di reiterare il medesimo titolo, a fronte di un compendio indiziario e cautelare che si presume immutato, sarebbe il frutto di una scelta irragionevole e non rispettosa dell'equilibrio raggiunto nell'assetto del codice di rito tra la tutela della collettività, da un lato, e le esigenze di rispetto della libertà personale, dall'altro.

Inoltre, la disposizione impugnata finirebbe per riservare alla caducazione della misura cautelare in sede di riesame un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto a quello previsto dall'art. 302 cod. proc. pen. per l'ipotesi di inefficacia conseguente all'omesso interrogatorio entro il termine previsto dall'art. 294 cod. proc. pen., laddove l'unico requisito richiesto dalla legge, ai fini della reiterazione della misura, sarebbe il previo interrogatorio, alla luce del quale valutare la permanenza delle condizioni indicate negli artt. 273, 274 e 275 cod. proc. pen., non occorrendo in tal caso la motivata presenza di esigenze eccezionali.

Sia nella procedura relativa al mandato di arresto europeo, nel caso di sopravvenuta inefficacia dell'ordinanza restrittiva della libertà personale a causa del mancato invio da parte dell'autorità richiedente degli atti previsti dall'art. 13 della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), sia nell'ipotesi della misura disposta da un giudice incompetente e rinnovata ad opera di quello competente, a norma dell'art. 27 cod. proc. pen., la caducazione della misura non comporterebbe alcun irrigidimento delle condizioni richieste per la reiterazione del titolo, «a fronte di una situazione sottostante che evidentemente si presume invariata e tale da non richiedere la ricorrenza di presupposti cautelari di rango eccezionale».

Le conseguenze irragionevoli della modificazione legislativa sarebbero inoltre accentuate nei casi in cui il procedimento riguarda due o più coindagati, laddove la perdita di efficacia del titolo cautelare nei confronti di taluno di essi potrebbe comportare esiti cautelari differenziati a parità di presupposti sottostanti, con conseguente violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

L'art. 309, comma 10, cod. proc. pen. ridimensionerebbe l'esercizio del potere cautelare disattendendo i principi di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., perché il giudice sarebbe soggetto non solo alla legge, «ma anche, come nel caso di specie, alla tempestività e regolarità del sub-procedimento di notificazione dell'avviso all'indagato, di fatto consegnando a soggetti estranei alla giurisdizione il potere di condizionare il fruttuoso esercizio del potere cautelare».

In tema di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che la soluzione della questione sarebbe decisiva perché nel caso in esame non vi sarebbero eccezionali esigenze cautelari, tali da permettere la rinnovazione della misura.

D'altro canto, attraverso l'interrogatorio di garanzia dell'indagato, non sarebbero emersi elementi idonei a neutralizzare il presupposto di gravità indiziaria, costituito dalle numerose denunce-querelle sporte dalla persona offesa, né «ad elidere» il pericolo concreto e attuale di ulteriori condotte della stessa specie, considerata la «reiterazione di molestie e comportamenti intimidatori per un rilevante arco temporale».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

L'Avvocatura generale ha rilevato che la questione dovrebbe essere dichiarata inammissibile, essendo l'ordinanza assolutamente carente «in punto di descrizione della fattispecie concreta e di conseguente motivazione sulla rilevanza».

La questione sarebbe comunque infondata perché non è stata preventivamente verificata la possibilità di una lettura della norma denunciata diversa da quella posta a fondamento dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal giudice *a quo*.

Inoltre sarebbe discutibile l'assimilazione alle eccezionali esigenze cautelari, menzionate nella norma denunciata, delle esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, che potrebbero essere soddisfatte solo mediante l'emissione della misura della custodia in carcere.

Infine sarebbe possibile concepire l'esistenza di esigenze cautelari eccezionali - come quelle «suscitate, ad esempio, dalla fastidiosa reiterazione delle condotte persecutorie - che [potrebbero] essere soddisfatte mediante l'adozione di una misura coercitiva non detentiva idonea a contenere l'impeto persecutorio dell'agente».

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 28 maggio 2015 (r.o. n. 206 del 2015), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 10, del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 11, comma 5, della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in



situazione di gravità), «nella parte in cui prevede che l'ordinanza che dispone una misura coercitiva - diversa dalla custodia in carcere - che abbia perso efficacia non possa essere reiterata salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate».

Ad avviso del giudice rimettente, la normativa impugnata viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché sacrifica «in modo del tutto illogico» le esigenze di tutela della collettività in favore di quelle di garanzia individuale e contravviene al principio di uguaglianza sostanziale, prevedendo un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto ad altre situazioni di caducazione della misura, quale ad esempio quella prevista dall'art. 302 cod. proc. pen. per l'ipotesi di inefficacia conseguente all'omesso interrogatorio entro il termine previsto dall'art. 294 cod. proc. pen. Inoltre la disposizione censurata sarebbe in contrasto con gli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., in quanto «il Giudice sarebbe soggetto non solo alla legge, ma anche, come nel caso di specie, alla tempestività e regolarità del sub-procedimento di notificazione dell'avviso all'indagato, di fatto consegnando a soggetti estranei alla giurisdizione il potere di condizionare il fruttuoso esercizio del potere cautelare».

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, perché sarebbe assolutamente carente «in punto di descrizione della fattispecie concreta e di conseguente motivazione sulla rilevanza».

Nel merito, secondo l'Avvocatura dello Stato, la questione non sarebbe fondata.

3.- L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento perché l'ordinanza di rimessione ha chiarito in termini sintetici, ma sufficienti, la situazione processuale e le ragioni che impongono l'applicazione della norma censurata. Il giudice rimettente infatti ha indicato l'imputazione e descritto gli elementi posti a base della misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, richiamando denunce e querele dalle quali emergevano la gravità indiziaria e le caratteristiche delle esigenze cautelari, ancora perduranti, e ha precisato che nella specie non vi erano «concreti elementi» idonei a costituire quelle «eccezionali esigenze cautelari» che avrebbero potuto giustificare «la rinnovazione della misura».

4.- La questione dunque è ammissibile ma non è fondata.

Il giudice rimettente censura la norma impugnata perché, «salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate», impedisce la rinnovazione delle misure coercitive, diverse dalla custodia in carcere, che abbiano perduto efficacia a norma dell'art. 309, comma 10, cod. proc. pen.

Rispetto a queste misure infatti il requisito della "eccezionalità" delle esigenze cautelari sarebbe inconfigurabile e impedirebbe la reiterazione, dato che, secondo il giudice rimettente, «la scelta applicativa di una misura coercitiva meno afflittiva di quella carceraria, in omaggio al principio di gradualità, è sintomatica dell'assenza di esigenze cautelari "eccezionali", dovendosi viceversa presumere che l'individuazione di esigenze di tipo "eccezionale" condurrebbe l'interprete a presciogliere, nell'ambito del ventaglio di misure cautelari di cui agli artt. 275 e ss. del codice di rito, la più grave forma di limitazione della libertà personale, ossia la misura della custodia in carcere».

È da aggiungere che comunque nel caso in questione, a parere del giudice rimettente, «pur nella perdurante sussistenza delle ragioni giustificatrici dell'intervento cautelare, la misura non [potrebbe] essere reiterata non sussistendo esigenze cautelari "eccezionali" ma unicamente quelle previste in via generale dall'art. 274 lett. c) c.p.p.», e resterebbe così sacrificata in modo irragionevole la necessaria tutela della collettività.

La tesi del giudice rimettente, secondo cui si potrebbero ravvisare delle esigenze cautelari eccezionali solo quando viene applicata la custodia in carcere, non è condivisibile.

Come è noto, la scelta della misura deve avvenire considerando, oltre al grado, la natura delle esigenze cautelari (art. 275, comma 1, cod. proc. pen.), e la loro natura, quale che ne sia il grado, può essere tale da rendere in ogni caso adeguata una misura diversa da quella carceraria. Inoltre la custodia cautelare in carcere di regola può essere adottata solo quando la misura riguarda «delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni» (art. 274, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.) e «ogni altra misura risult[i] inadeguat[a]» (art. 275, comma 3, cod. proc. pen.).

Perciò, indipendentemente dal "grado" dell'esigenza cautelare e dall'intensità del pericolo, è possibile che venga adottata una misura diversa da quella carceraria, sia perché lo impone la pena comminata per il reato (inferiore nel massimo a cinque anni), sia perché, pur non ostando la pena, la misura prescelta risulta adeguata, cioè idonea a contrastare il pericolo. Il principio di adeguatezza impone infatti al giudice di adottare la misura che comporta per chi la subisce il minor sacrificio necessario per fronteggiare i pericula libertatis, ed è ipotizzabile l'esistenza di un'eccezionale situazione di pericolo, che, se non fosse contrastata, determinerebbe con elevata probabilità l'evento da prevenire, e tuttavia potrebbe (e dunque dovrebbe) essere efficacemente contrastata con misure diverse dalla custodia cautelare in carcere.



Si pensi ad esempio alle misure dell'allontanamento dalla casa familiare, del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (che è stato applicato nel procedimento *a quo*) e del divieto o dell'obbligo di dimora, le quali possono contrastare efficacemente il pericolo, anche elevatissimo, che particolari contatti con luoghi o persone, se non impediti, scatenino comportamenti materialmente o moralmente lesivi.

In casi del genere dunque è possibile che il giudice riscontri quelle esigenze cautelari eccezionali che a norma dell'art. 309, comma 10, cod. proc. pen. giustificano, attraverso una specifica motivazione, l'emissione di un nuovo provvedimento cautelare; negli altri casi, invece, un nuovo provvedimento potrà essere emesso solo se sopravvengono ulteriori elementi indicativi di pericolosità.

La norma impugnata, insomma, intende impedire che «l'ordinanza che dispone la misura coercitiva» sia «rinnovata», cioè che l'ordinanza sia riemessa con la stessa motivazione, nonostante la perdita di efficacia.

Il legislatore, come risulta dai lavori parlamentari, ha ritenuto in modo incensurabile di contemperare l'esigenza di difesa sociale con quella di non frustrare le garanzie della persona raggiunta dal provvedimento coercitivo, evitando che nei casi indicati dall'art. 309, comma 10, cod. proc. pen. si possa «semplicisticamente» provvedere alla rinnovazione della misura caducata.

La norma ha lo scopo di contrastare prassi distorsive, verificatesi in passato, come quella dell'adozione di una nuova ordinanza cautelare prima ancora della scarcerazione dell'interessato o quella della successione di «ordinanze-fotocopia», caducate e non controllate.

L'innovato testo, come è stato osservato in dottrina, ha «inteso affrontare in maniera unitaria la tematica delle impugnazioni cautelari, in modo da rendere più certa la tempistica del giudizio di riesame (anche in sede di rinvio) ed effettiva la previsione della perdita di efficacia conseguente all'inosservanza dei termini perentori fissati», facendo salve, nei limiti considerati congrui dal legislatore, le esigenze di tutela.

In conclusione la censura di irragionevolezza mossa dal giudice rimettente nei confronti dell'art. 309, comma 10, cod. proc. pen. è priva di fondamento.

5.- Priva di fondamento è anche la censura relativa alla differenza tra il trattamento della perdita di efficacia della misura cautelare previsto dalla norma impugnata e quello previsto dall'art. 302 cod. proc. pen., nel caso di omissione dell'interrogatorio entro il termine stabilito dall'art. 294 cod. proc. pen.; dall'art. 13, comma 3, della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nel caso in cui non pervenga il mandato d'arresto europeo; dall'art. 27 cod. proc. pen., nel caso di misura disposta dal giudice incompetente.

I casi disciplinati dagli articoli indicati in comparazione sono completamente diversi da quello regolato dall'art. 309, comma 10, cod. proc. pen., che concerne la perdita di efficacia della misura coercitiva all'esito di un procedimento di riesame. In questo caso il procedimento si è concluso, anche se per ragioni formali, con un esito favorevole alla persona che lo ha attivato, e la norma impugnata è diretta a evitare che tale esito sia frustrato attraverso la reiterazione del provvedimento cautelare caducato e la necessità per l'interessato di promuovere un nuovo procedimento di riesame, identico al precedente. Se potesse avvenire ciò, infatti, la perdita di efficacia della misura coercitiva si risolverebbe in un danno per l'interessato, che vedrebbe solo rinviato il momento della decisione sulla richiesta di riesame e il suo eventuale accoglimento.

Va inoltre rilevato che anche l'art. 302 cod. proc. pen., impropriamente messo in comparazione, non consente che la misura sia immediatamente reiterata. Essa infatti «può essere nuovamente disposta», ma solo «previo interrogatorio, allorché, valutati i risultati di questo, sussistono le condizioni indicate negli artt. 273, 274 e 275».

6.- È stata pure censurata la disparità di trattamento tra coindagati, quando soltanto per alcuni di essi il titolo cautelare abbia perduto efficacia, ma la censura non considera che è il mancato rispetto delle scadenze temporali stabilite dall'art. 309 cod. proc. pen. a differenziare una vicenda cautelare dall'altra, sicché situazioni cautelari differenti vengono naturalmente a ricevere trattamenti diversi.

7.- Infine non sussiste neppure la violazione degli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., denunciata perché, secondo il giudice rimettente, «l'art. 309 comma 10 c.p.p. [fa] dipendere significativamente la configurazione ed il rinnovato esercizio del potere cautelare da circostanze, del tutto casuali e fuori dal controllo diretto dell'Autorità Giudiziaria».

La legge infatti ben può ricollegare particolari effetti ad accadimenti processuali sottratti al totale controllo dell'autorità giudiziaria, senza che ciò possa menomare la posizione del giudice, che rimane soggetto «soltanto alla legge» (art. 101, secondo comma, Cost.), o incidere sulla sua indipendenza e autonomia (art. 104, primo comma, Cost.).



È vero che l'inosservanza dei termini stabiliti dall'art. 309 cod. proc. pen. può anche non dipendere da un comportamento del giudice, ma la norma che ricollega a quell'inosservanza gli effetti processuali censurati non menoma le sue prerogative e non comporta ingerenze estranee sulla sua attività.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 10, del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede che l'ordinanza che dispone una misura coercitiva - diversa dalla custodia in carcere - che abbia perso efficacia non possa essere reiterata salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160233

N. 234

*Ordinanza 5 ottobre - 3 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Opposizione al decreto di pagamento - Termine decadenziale.**

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 34, comma 17, e 15, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promosso dal Tribunale ordinario di Trani nel procedimento civile vertente tra P. A. e P. D. ed altra, con ordinanza del 20 giugno 2015, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento civile di opposizione al decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario di un giudice di pace, l'adito Tribunale ordinario di Trani - premesso che il ricorso dell'opponente era stato proposto oltre il termine perentorio (di «venti giorni dall'avvenuta comunicazione») di cui all'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia -Testo A) - ha reputato, di conseguenza, rilevante ed ha per ciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), «per contrasto con l'art. 76 Cost., ed in relazione alla L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 54, commi 1 e 4, ovvero per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., e art. 111 Cost., comma 7, nella parte in cui ne discende[rebbe] non essere più previsto che il ricorso disciplinato dal D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 170, è proposto entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione»;

che, nell'argomentare la non manifesta infondatezza di siffatta (duplice) questione, il rimettente - dopo aver trascritto il contenuto della precedente ordinanza della Corte di cassazione, sezione terza civile, del 1° aprile 2015, n. 216, che aveva già denunciato la medesima normativa in riferimento agli stessi parametri costituzionali - si è limitato a dichiarare «condivisibili [i] profili, principale e subordinato, indicati nella motivazione [...] della Corte di cassazione». La quale aveva, appunto, prospettato che la soppressione del termine decadenziale (di proponibilità dell'opposizione) nel testo dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, come novellato dall'art. 34, comma 17, del d.lgs. n. 150 del 2011, eccedesse dall'ambito della delega di cui all'art. 54 della legge n. 69 del 2009 o violasse, «in via chiaramente subordinata», gli artt. 3, 24 e 111 Cost.;

che, in questo giudizio, non vi è stata costituzione di parte, né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

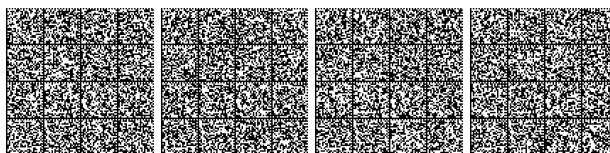
Considerato che, con sentenza n. 106 del 2016, questa Corte ha già dichiarato non fondata, sotto entrambi i profili, condivisi (e letteralmente riproposti) dal rimettente, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011;

che, in detta sentenza, è stato, infatti, rilevato come la riconduzione, dello speciale procedimento di opposizione ai decreti in tema di spese di giustizia, allo schema base del «rito sommario», e la sua sottoposizione alle correlative regole - quale, appunto, disposta dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 - comporti che «il termine per la correlativa proposizione non sia più quello speciale, di venti giorni, previsto nel testo originario dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, bensì quello di trenta giorni stabilito ora in via generale per il riesame dei provvedimenti adottati in prima istanza nell'ambito di procedure riconducibili allo schema del rito sommario»;

che resta, con ciò, superata la premessa, da cui muoveva ogni censura formulata dalla Corte di legittimità, per cui l'opposizione in esame, nel testo del novellato art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, risultasse ora «sottratta a qualsiasi termine impugnatorio e resa proponibile sine die»;

che le odierne questioni (principale e subordinata) di legittimità costituzionale, stante la testuale loro identità rispetto a quelle oggetto della richiamata sentenza n. 106 del 2016, vanno, quindi, dichiarate manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione - in relazione all'art. 54, commi 1 e 4, della legge n. 69 del 2009 - ed agli artt. 3, 24 e 111, settimo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Trani, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160234

N. 235

*Ordinanza 5 ottobre - 3 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Personale medico riconosciuto civilmente invalido - Riclassificazione del rapporto di lavoro.**

- Legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 7 maggio 2015, n. 9. Disposizioni in materia di durata delle operazioni di voto per le elezioni comunali e di surrogazione dei consiglieri comunali), art. 1, comma 15.

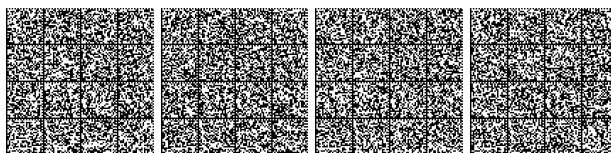
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 7 maggio 2015, n. 9. Disposizioni in materia di durata delle operazioni di voto per le elezioni comunali e di surrogazione dei consiglieri comunali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15-18 settembre 2015, depositato in cancelleria il 21 settembre 2015 ed iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2015.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 7 maggio 2015, n. 9. Disposizioni in materia di durata delle operazioni di voto per le elezioni comunali e di surrogazione dei consiglieri comunali), nella parte in cui prevede che il personale medico, che a seguito di verbale definitivo della Commissione medica del Ministero dell'economia e finanze per l'accertamento delle invalidità civili sia stato assegnato a servizi propri del Servizio sanitario regionale, è collocato, previo svolgimento di procedura selettiva, nell'organico dell'azienda presso cui presta servizio, con conseguente riclassificazione del rapporto di lavoro da convenzionale a dipendente;

che, in via consequenziale, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 85 della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale);

che entrambe le norme violerebbero gli artt. 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione; gli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, con riferimento agli artt. 8, comma 1, prima parte, e 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria);

che, in particolare, secondo il ricorrente, dette disposizioni recherebbero un vulnus al principio fondamentale in materia sanitaria stabilito dall'art. 8, comma 1, prima parte, del decreto legislativo n. 502 del 1992, per cui, il rapporto tra il Servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, rientra nella «medicina convenzionata» e non in un rapporto di dipendenza con l'Amministrazione pubblica, violando così l'art. 117, terzo comma, Cost.;

che le disposizioni censurate, nella parte in cui non identificano il tipo di procedura selettiva cui il personale è sottoposto, si porrebbero altresì in contrasto con il principio del concorso pubblico, previsto dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992;

che la trasformazione del rapporto di lavoro da convenzionale a dipendente inciderebbe sulla normativa contrattuale del comparto degli enti del Servizio sanitario nazionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

Considerato che il 26 aprile 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso evidenziando che, nelle more del giudizio, l'art. 2 della legge della Regione siciliana 1° ottobre 2015, n. 23, recante «Razionalizzazione della spesa per incarichi. Abrogazione di norme. Fondo di rotazione per gli interventi straordinari (R.I.S.)», ha abrogato la norma oggetto di censura e sono, pertanto, venute meno le ragioni per proseguire il giudizio di costituzionalità;

che la Regione siciliana non si è costituita nel presente giudizio;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti: ordinanze n. 137 e n. 27 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

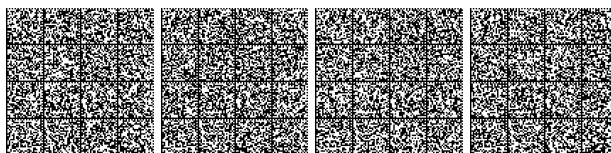
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 57

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Differimento al 31 dicembre 2016 del termine ultimo di efficacia della disciplina transitoria dell'orario di lavoro e del riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale prevista dalla legge regionale n. 53 del 2015.**

– Legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161).

Ricorso *ex art. 127 Cost.* del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente in carica, con sede a Potenza (85100), Viale Vincenzo Verrastro n. 4 per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 — nella parte in cui modifica, *quoad tempus*, il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53 — pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 30 del 4 agosto 2016, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 23 settembre 2016;

*Premessa.*

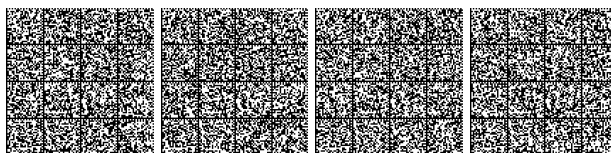
La legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53, recante «Disposizioni ingenti per l'applicazione dell'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161» — che, com'è noto e come meglio si dirà *infra*, in adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, contiene norme in materia di orario di lavoro del personale delle aree dirigenziali e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale —, all'art. 2 ha dettato una disciplina transitoria in tema di durata massima settimanale dell'orario di lavoro (lett. *a*) e di riposi giornalieri (lett. *c*) del personale in questione destinata, per espressa previsione, ad operare «nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 66/2003, fermi restando i principi della protezione e della sicurezza dei lavoratori e dei pazienti e comunque — secondo l'originaria formulazione: n.d.r. — non oltre il 31 luglio 2016».

La legge regionale in questione è stata *in parte qua* impugnata avanti a codesta Ecc.ma Corte perché ritenuta in contrasto con l'art. 117, commi 1 e 2, lettera *l*), della Carta fondamentale (ricorso n. 4/2016).

L'art. 1 della legge regionale 4 agosto 2016, n. 17, intitolata «Modifiche a norme in materia di sanità» — che con il presente atto ora si impugna — modifica, per quanto qui interessa, l'art. 2, comma 1, della legge n. 53/2016 stabilendo che «la data del “31 luglio 2016” è sostituita dalla data del “31 dicembre 2016”».

Così disponendo la legge regionale all'esame proroga, di fatto consolidandone gli effetti, la disciplina transitoria di cui all'art. 2 della legge regionale n. 53/2015 e, in tal modo, reitera, aggravandole, le violazioni dei principi costituzionali già denunciate in sede di impugnativa della legge sulla quale interviene.

L'art. 1, comma 1, della legge regionale 4 agosto 2016, n. 17 è dunque *in parte qua* — anch'esso — costituzionalmente illegittimo nella misura in cui reitera, per un verso, la già denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, comma 1, Cost.) e, per un altro, la pure lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, civile (art. 117, comma 2, lettera *l*) Cost.): esso viene pertanto impugnato con il presente ricorso *ex art. 127 Cost.* affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



*Motivi di diritto*

Per meglio comprendere il senso e la portata delle questioni di legittimità costituzionale che si verranno prospettando è d'uopo rammentare che gli articoli 4 e 7 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 — emanato in attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE: ma v. anche la direttiva 2003/88/CE — disciplinano, rispettivamente, la durata massima dell'orario di lavoro (art. 4) e il riposo giornaliero dei lavoratori (art. 7).

In particolare, l'art. 4 del decreto legislativo n. 66/2003, attuativo dell'art. 6 della direttiva 2003/88/CE, disciplina la durata massima dell'orario di lavoro disponendo che: *a)* «la durata massima settimanale dell'orario di lavoro» è stabilita dai contratti di lavoro; (comma 1); *b)* «la durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario» (comma 2); *c)* «la durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi» (comma 3); *d)* «i contratti collettivi di lavoro possono in ogni caso elevare tale limite fino a sei mesi ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi» (comma 4).

L'art. 7 del decreto legislativo n. 66/2003, attuativo invece dell'art. 3 della direttiva 2003/88/CE, stabilisce poi che «il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore».

L'art. 3, comma 85, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (aggiungendo il comma 6-*bis* all'art. 17 del decreto legislativo n. 66/2003) e l'art. 41, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dichiararono tali norme non applicabili al personale sanitario del Servizio sanitario nazionale.

Tale esclusione determinò l'apertura, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione contro l'Italia poiché le disposizioni derogate erano state emanate, come s'è detto, in attuazione di direttive europee vigenti in materia e, in particolare, degli articoli 6 e 3 della direttiva 2003/88/CE.

Il legislatore nazionale intervenne dunque con l'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 — intitolata «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — legge europea 2013-*bis*») disponendo l'abrogazione delle richiamate norme di deroga.

Tuttavia, poiché l'immediata applicazione della disciplina generale avrebbe potuto pregiudicare, tenuto conto dei limiti normativi all'assunzione di personale, la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari e dei livelli essenziali delle prestazioni nonché l'ottimale funzionamento delle strutture, il comma 1 dell'art. 14 della legge in questione ha disposto che l'abrogazione delle norme derogatorie operasse decorsi dodici mesi dall'entrata in vigore della legge medesima: termine poi scaduto il 25 novembre 2015.

In particolare, e come previsto dal comma 2, la norma transitoria aveva lo scopo di consentire alle regioni di realizzare, entro tale lasso di tempo, appositi processi di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture e dei servizi dei propri enti sanitari finalizzati ad una più efficiente allocazione delle risorse umane, disponibili a legislazione vigente, tenendo anche conto di quanto previsto dell'art. 15, comma 13, lettera *c)*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv., con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, cui è stata poi data attuazione con il decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 («Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera»).

Il comma 3 del menzionato art. 14 della legge n. 161/2014 ha inoltre previsto, in conformità a quanto consentito dall'art. 17, paragrafo 3, lettera *c)*, della richiamata direttiva 2003/88/CE, che, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto sanità disciplinino le deroghe alle disposizioni in materia di riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale preposto ai servizi relativi all'accettazione, al trattamento e alle cure, prevedendo altresì equivalenti periodi di riposo compensativo, immediatamente successivi al periodo di lavoro da compensare, ovvero, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, adeguate misure di protezione del personale stesso.

Lo stesso comma ha infine previsto che, nelle more del rinnovo dei contratti collettivi vigenti, le disposizioni contrattuali in materia di durata massima settimanale dell'orario di lavoro e di riposo giornaliero attuative delle norme abrogate siano a loro volta disapplicate a decorrere dalla data di abrogazione di queste.

A seguito della pubblicazione della legge n. 161/2014 la procedura comunitaria di infrazione è stata archiviata.

Tanto premesso in ordine alla normativa europea e statale di riferimento, la legge regionale Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 — già impugnata con il ricorso sopra citato — e, di conseguenza, la legge regionale Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 — che su quella interviene e che ora si impugna — recano disposizioni in materia di orario di lavoro e



di riposi giornalieri che, introducendo deroghe alla richiamata normativa, violano, come s'è detto, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ma impingono altresì nella materia dell'ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ed interdotta per converso alla competenza legislativa regionale.

In particolare, mentre l'art. 1 della legge regionale n. 53/2015 afferma che la finalità della legge è quella di dare attuazione al più volte richiamato art. 14 della legge statale n. 161/2014 — il quale, come s'è ricordato, prevedeva, per la verità, che le regioni e le province autonome concludessero i processi di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture e dei servizi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa —, rinviando peraltro a successivi e non meglio specificati provvedimenti della Giunta regionale, l'art. 2 detta una disciplina transitoria che presenta i citati profili di illegittimità costituzionale.

## I

In particolare e come s'è anticipato in premessa, l'art. 2 della legge regionale n. 53/2016 — sul quale interviene la legge regionale che ora si impugna — contiene, tra l'altro, la disciplina transitoria dell'orario di lavoro del personale sanitario del Servizio sanitario nazionale stabilendo che, nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 66/2003, «per il calcolo della durata massima settimanale di 48 ore dell'orario di lavoro di cui all'art. 4 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, il periodo di riferimento è di mesi dodici in linea con quanto previsto dal comma 4 del predetto articolo» (comma 1 lettera *a*).

Tale disposizione regionale si pone in realtà in contrasto con la norma statale richiamata posto che l'art. 4 del decreto legislativo n. 66/2003, di attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE, prevede che «la durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario» (comma 2) e che tale «durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi» (comma 3).

È ben vero che lo stesso art. 4 del decreto legislativo n. 66/2003 prevede che tale limite può essere elevato «fino a sei mesi ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro (comma 4), ma è altrettanto vero che ciò può essere disposto solo dai contratti collettivi di lavoro e che le ragioni giustificatrici dell'innalzamento del limite ordinario devono essere «specificate negli stessi contratti collettivi».

Contemplando un periodo di riferimento per il calcolo della durata media dell'orario di lavoro superiore a quello previsto, in attuazione di specifiche disposizioni europee, dalla legge statale — 12 mesi contro 4 —, limite derogabile in aumento solo dall'autonomia collettiva ed in presenza di specifiche ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, la norma regionale in esame — e, di conseguenza, quella oggetto della presente impugnazione — viola dunque ad un tempo il comma 1 e il comma 2, lettera *l*) dell'art. 117 della Costituzione sia perché non rispetta i vincoli derivanti alla potestà legislativa delle Regioni dall'ordinamento comunitario sia perché, regolando profili attinenti all'ordinamento civile, invade ambito riservato all'esclusiva competenza legislativa dello Stato.

## II

Come parimenti s'è detto in premessa, l'art. 2 della legge regionale n. 53/2016 contiene pure la disciplina transitoria del riposo giornaliero del personale sanitario del Servizio sanitario nazionale stabilendo che «i riposi giornalieri inferiori ad undici ore sono possibili in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano di garantire la continuità dell'assistenza come accertati dai responsabili dei servizi sanitari interessati» (comma 1 lettera *c*).

Per questa parte la disposizione si pone in contrasto con l'art. 7 del citato decreto legislativo n. 66/2003 il quale prevede che «ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità».

L'art. 17, comma 1, del medesimo decreto legislativo prevede, tra l'altro, che eventuali deroghe all'art. 7 possano essere disposte esclusivamente mediante contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (ovvero, in mancanza di disciplina collettiva, mediante una procedura speciale di livello nazionale, regolamentata al comma 2), specificando, inoltre, al comma 4, che tale deroga è ammessa solo a condizione che «ai prestatori di lavoro siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo o, in casi eccezionali



in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per motivi oggettivi, a condizione che ai lavoratori interessati sia accordata una protezione appropriata».

Si tratta di riserve (alla contrattazione collettiva) e di limiti espressamente ribaditi, tra l'altro, anche dallo stesso art. 14 della legge n. 161/2014, di cui pure la legge regionale Basilicata n. 53/2015 si dichiara attuativa.

Come anticipato, infatti, il comma 3 di tale disposizione prevede che «nel rispetto di quanto previsto dall'art. 17 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto sanità disciplinano le deroghe alle disposizioni in materia di riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale preposto ai servizi relativi all'accettazione, al trattamento e alle cure, prevedendo altresì equivalenti periodi di riposo compensativo, immediatamente successivi al periodo di lavoro da compensare, ovvero, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, adeguate misure di protezione del personale stesso».

Prevedendo, sia pure in circostanze eccezionali ed imprevedibili, riposi giornalieri di durata inferiore alle undici ore, la disposizione regionale in esame — e, di conseguenza, quella oggetto della presente impugnazione — viola dunque ad un tempo il comma 1 e il comma 2, lettera l) dell'art. 117 della Costituzione sia perché non rispetta i vincoli derivanti alla potestà legislativa delle Regioni dall'ordinamento comunitario sia perché, regolando profili attinenti all'ordinamento civile, invade ambito riservato all'esclusiva competenza legislativa dello Stato.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, previa riunione, per evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva, del presente ricorso al ricorso n. 4/2016, voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 — nella parte in cui modifica, quoad tempus, il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53 — pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 30 del 4 agosto 2016, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 23 settembre 2016.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 23 settembre 2016, della determinazione di impugnare la legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 30 del 4 agosto 2016 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 30 del 4 agosto 2016.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 29 settembre 2016

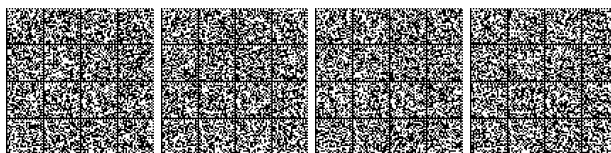
*Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI*

16C00276

N. 58

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di organizzazione del servizio socio-sanitario regionale - Concorsi diretti all'assunzione a tempo indeterminato di personale medico, tecnico-professionale, infermieristico e amministrativo - Termini per l'indizione e la conclusione delle procedure concorsuali - Facoltà dell'Azienda USL di continuare ad avvalersi, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, e comunque non oltre il termine massimo del 30 aprile 2018, di forme di lavoro flessibile.**



**Zootecnia - Norme della Regione Valle d'Aosta - Produzione di alimenti - Disposizioni per la trasformazione del latte crudo - Disposizioni in materia di macellazioni domiciliari di capi destinati all'autoconsumo e per il trasporto dei residui di macellazione e dei relativi sottoprodotti ai fini del loro smaltimento.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16 (Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018), artt. 4, commi 4, 5 e 6; 5, comma 1; 6, commi 1, 2 e 4.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Autonoma Valle d'Aosta, (C. F. 80002270074) in persona del Presidente della giunta regionale in carica, con sede in P.zza Albert Deffeyes n. 1, c.a.p. 11100 Aosta;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 4, 5 e 6, dell'art. 5, comma 1 e dell'art. 6, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 2 agosto 2016 n. 16, intitolata «Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta del 3 agosto 2016, n. 34, per violazione dell'art. 117, comma 1, comma 2 lettera l) ed s) e comma 3 della Costituzione.

In forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 settembre 2016.

La Regione Autonoma Valle d'Aosta ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata contenente l'art. 4, commi 4, 5 e 6, l'art. 5, comma 1, l'art. 6, commi 1, 2 e 4 i quali presentano profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

#### MOTIVI

- 1) *Illegittimità dell'art. 4, commi 4, 5 e 6 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione; contrasto con l'art. 1, comma 543 della legge n. 208/2015 e conseguente violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.*

L'art. 4, comma 4 della legge regionale in esame stabilisce che: «L'Azienda regionale sanitaria USL della Valle d'Aosta (Azienda USL) può indire, entro il 30 aprile 2017, e concludere, entro il 30 aprile 2018, procedure concorsuali dirette all'assunzione di personale medico, tecnico professionale, infermieristico e amministrativo, necessario a far fronte alle esigenze assunzionali emerse in relazione alle valutazioni effettuate nel piano di fabbisogno del personale, con particolare riferimento a quelle finalizzate alla riduzione del numero dei contratti di lavoro a tempo determinato o di altra tipologia di lavoro flessibile.».

Il comma 5 del medesimo articolo aggiunge che: «Nell'ambito delle procedure concorsuali di cui al comma 4, l'Azienda USL può riservare i posti disponibili, nella misura massima del 50 per cento, al personale medico, tecnico-professionale, infermieristico e amministrativo in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge che abbia maturato con l'Azienda medesima, alla data di pubblicazione del bando, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile, compresa la somministrazione di lavoro.

Infine, il comma 6 stabilisce che «Nelle more della conclusione delle procedure concorsuali di cui al comma 4, l'Azienda USL è autorizzata a continuare ad avvalersi di forme di lavoro flessibile, senza nuovi o maggiori oneri, fino all'espletamento delle corrispondenti procedure concorsuali e comunque non oltre il termine massimo del 30 aprile 2018.».

Tali norme regionali violano l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che riserva allo Stato la disciplina dell'ordinamento civile.

In ogni caso, esse sono in contrasto con l'art. 1, comma 543 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) il quale dispone quanto segue: «In deroga a quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 94 del 23 aprile 2015, in attuazione dell'art. 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, gli enti del Servizio sanitario nazionale possono indire, entro il 31 dicembre 2016, e concludere, entro il 31 dicembre 2017, procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione di personale medico, tecnico professionale e infermieristico, necessario a far fronte alle eventuali esigenze assunzionali emerse in relazione alle valutazioni operate nel piano di fabbisogno del personale secondo quanto previsto dal comma 541. Nell'ambito delle medesime procedure concorsuali, gli enti del Servizio sanitario nazionale possono riservare i posti disponibili, nella misura massima del 50 per cento, al personale medico, tecnico professionale e infermieristico in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che abbia



maturato alla data di pubblicazione del bando almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile con i medesimi enti. Nelle more della conclusione delle medesime procedure, gli enti del Servizio sanitario nazionale continuano ad avvalersi del personale di cui al precedente periodo, anche in deroga ai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. In relazione a tale deroga, gli enti del Servizio sanitario nazionale, oltre alla prosecuzione dei rapporti di cui al precedente periodo, sono autorizzati a stipulare nuovi contratti di lavoro flessibile esclusivamente ai sensi del comma 542 fino al termine massimo del 31 ottobre 2016.».

La legge n. 208/2015, all'art. 1, commi da 541 a 544, detta disposizioni finalizzate ad assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari. In particolare viene definita un'apposita procedura, finalizzata in primo luogo all'individuazione da parte delle regioni delle effettive esigenze di personale sanitario, e in secondo luogo ad indire procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione a tempo indeterminato di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, nonché per la stabilizzazione del personale cosiddetto precario. Se dalle valutazioni compiute nel piano di fabbisogno del personale emergono esigenze assunzionali gli enti del Servizio sanitario nazionale possono indire procedure concorsuali straordinarie limitate all'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, strettamente necessario per far fronte alle predette esigenze.

Tali procedure devono concludersi entro il 31 dicembre 2017 e gli enti del S.S.N. possono riservare il 50% dei posti disponibili alla stabilizzazione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, in possesso dei requisiti individuati dalla legge. Per far fronte alle eventuali esigenze immediate di personale si prevede che, nelle more della predisposizione e della verifica dei suddetti piani del fabbisogno di personale, e previa attuazione delle modalità organizzative finalizzate al rispetto delle disposizioni europee sull'orario di lavoro, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possano ricorrere a forme di lavoro flessibile, limitatamente al periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 e il 31 luglio 2016, con possibilità di prorogare i relativi rapporti fino al termine massimo del 31 ottobre 2016, ove dovessero perdurare le predette condizioni di criticità.

Le disposizioni di cui all'art. 4, commi da 4 a 6 della legge regionale in esame non rispettano i principi sanciti dall'art. 1, comma 543 della legge n. 208/2015 per i seguenti aspetti:

a) estendono le procedure concorsuali al personale amministrativo il quale non è contemplato dalla legge statale che si riferisce al solo personale medico, tecnico-professionale e infermieristico (art. 4, commi 4 e 5);

b) prevedono termini di svolgimento di tali procedure straordinarie che non sono rispettosi dei termini prescritti dalla legge statale: mentre la suddetta legge statale prevede che le procedure possono essere indette entro il 31 dicembre 2016 e concluse entro il 31 dicembre 2017, la norma regionale prevede che possono essere indette entro il 30 aprile 2017 e concluse entro il 30 aprile 2018 (art. 4, comma 4);

c) consentono di avvalersi di contratti di lavoro flessibile, nelle more della conclusione delle procedure concorsuali, fino ad una data successiva a quella indicata nella legge statale: mentre quest'ultima prevede il termine massimo del 31 ottobre 2016, la legge regionale indica il termine massimo del 30 aprile 2018 (art. 4, comma 6).

Per i motivi sopra esposti le disposizioni di cui all'art. 4, commi da 4 a 6 della legge regionale in esame, sono costituzionalmente illegittime perché, eccedendo dalle competenze statutarie di cui all'art. 3 dello Statuto regionale, violano l'art. 117, comma 2 lettera l) della Costituzione che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, materia nella quale rientrano le disposizioni in esame.

In ogni caso, anche a voler ritenere che la materia rientri nella potestà legislativa concorrente (tutela della salute), le disposizioni regionali in esame sono in contrasto con l'art. 1, comma 543 della legge n. 208/2015 e conseguentemente violano l'art. 117, comma 3 della Costituzione.

*2) Illegittimità dell'art. 5, comma 1 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16 per contrasto con i vincoli del diritto comunitario e conseguente violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione.*

L'art. 5 della legge regionale in esame contiene «Disposizioni in favore della zootecnica» e al comma 1 dispone quanto segue: «Nel periodo precedente l'ascesa agli alpeggi e nel periodo successivo alla demonticazione dagli alpeggi e in presenza di limitate quantità di latte, la trasformazione del latte crudo proveniente dagli animali dell'azienda per la produzione di formaggi a maturazione superiore a sessanta giorni, da destinare alla vendita diretta al consumatore finale e in ambito locale, può avvenire in un'area all'interno della struttura abitativa, anche non delimitata fisicamente, in cui si svolgono esclusivamente le operazioni di lavorazione del latte, nel rispetto dei requisiti minimi di cui ai regolamenti (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, e n. 853/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, previa presentazione di segnalazione certificata di inizio attività allo sportello unico degli enti locali competente per territorio.



Tale disposizione regionale, nel prevedere l'utilizzo di «un'area all'interno della struttura abitativa anche non delimitata fisicamente» per la trasformazione del latte crudo degli animali dell'azienda al fine della vendita diretta al consumatore finale in ambito locale, si pone in contrasto con gli obblighi previsti dai regolamenti (CE) n. 852-853/2004 del 29 aprile 2004, che riguardano i requisiti delle strutture di produzione di alimenti in generale e del latte crudo.

Infatti, ai sensi dell'allegato II, capitolo II del regolamento (CE) n. 852/2004 nonché ai sensi dell'allegato III, sezione IX, capitolo II del regolamento (CE) n. 853/2004 i locali destinati alla preparazione, lavorazione o trasformazione di prodotti alimentari in generale, e nello specifico del latte crudo, devono avere specifici requisiti che non sono compatibili con la destinazione di uno spazio all'interno dell'abitazione dovendo essere progettati e disposti in modo da consentire una corretta prassi igienica al fine di impedire la contaminazione durante le operazioni; prassi igienica che non può essere realizzata all'interno di un'unità abitativa peraltro senza una delimitazione fisica (la legge regionale consente un'area «non delimitata fisicamente»).

La norma regionale in esame, pur richiamando formalmente gli obblighi imposti dai suddetti regolamenti comunitari, detta disposizioni incompatibili con i requisiti comunitari delle strutture di produzione degli alimenti in generale e del latte crudo in particolare e quindi viola l'art. 117, primo comma della Costituzione.

3) *Illegittimità dell'art. 6, commi 1 e 2 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16 per contrasto con i vincoli del diritto comunitario con conseguente violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione.*

L'art. 6, comma 1 della legge regionale in esame dispone quanto segue: «È consentita la macellazione a domicilio delle specie suine, ovi-caprine, ad eccezione degli animali da sottoporre a test per encefalopatia spongiforme trasmissibile (TSE), e delle specie bovine di età inferiore a dodici mesi, purché appartenenti ad aziende in possesso di qualifica sanitaria di ufficialmente indenne per TBC, BRC e LBE, previa autorizzazione sanitaria ai sensi dell'art. 3 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298 (Approvazione del regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni), e comunque entro il limite massimo annuale per nucleo familiare di 1 bovino, 2 suini grassi, 2 pecore o capre, 5 agnelli o capretti. In assenza di sintomi sospetti di malattie infettive e di malattie trasmissibili all'uomo, la visita *ante mortem* può non avere luogo. La macellazione a domicilio è autorizzata nel rispetto dei requisiti igienico-sanitari minimi e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, assicurando il corretto smaltimento dei sottoprodotti di origine animale».

Tale disposizione regionale — nel prevedere la possibilità di ammettere al consumo carni di animali non sottoposti a visita *ante mortem* da parte del veterinario che procederebbe solo all'ispezione *post mortem* (si prevede infatti che «in assenza di sintomi sospetti di malattie infettive e di malattie trasmissibili all'uomo, la visita *ante mortem* può non avere luogo») — introduce elementi di rischio sanitario in quanto espone il consumatore al pericolo di contrarre malattie considerato che il veterinario è chiamato ad esprimere un giudizio ispettivo sulla idoneità al consumo delle carni non suffragato da adeguati ed indispensabili accertamenti *ante mortem*.

Oltre a contrastare con l'art. 32 della Costituzione, la suddetta norma regionale è in contrasto con l'art. 5 (1) del regolamento (CE) n. 854/2004 il quale prevede che il veterinario ufficiale svolga compiti ispettivi nei macelli che commercializzano carni fresche, nei centri di lavorazione della selvaggina e nei laboratori di sezionamento in conformità ai requisiti generali di cui all'allegato I, sezione I, capo II e dei requisiti specifici della sezione IV, in particolare per quanto riguarda: le informazioni sulla catena alimentare; l'ispezione *ante mortem*; il benessere degli animali; l'ispezione *post mortem*; il materiale specifico a rischio; le prove di laboratorio.

Secondo le suddette disposizioni comunitarie l'ispezione *ante mortem* da parte del veterinario è un accertamento imprescindibile per tutelare la salute del consumatore.

L'art. 6, comma 2 della legge regionale in esame prevede che «Le carni ottenute dalle macellazioni domiciliari possono essere destinate esclusivamente al consumo nell'ambito familiare, previa visita *post mortem* favorevole, esame negativo per la ricerca delle trichine nei suini e apposizione di bollatura sanitaria specifica da parte del veterinario ufficiale, e non possono essere commercializzate né somministrate al pubblico. La giunta regionale stabilisce, con propria deliberazione, la tariffa da richiedere all'utenza per la prestazione della visita sanitaria.».

Tale disposizione, nel prevedere che il veterinario ufficiale proceda ad apporre la bollatura sanitaria per carni ottenute dalle macellazioni domiciliari destinate al consumo privato è in contrasto con l'art. 5 (1) del regolamento (CE) n. 854/2004 il quale consente lo svolgimento dell'attività del veterinario ufficiale solo nei luoghi ivi indicati e cioè «nei macelli che commercializzano carni fresche, nei centri di lavorazione della selvaggina e nei laboratori di sezionamento».

Inoltre, la citata norma regionale contrasta con le previsioni di cui all'allegato I, sezione I, capo III del citato regolamento (CE) n. 854/2004 che, nel disciplinare la bollatura sanitaria per le carni destinate alla commercializzazione, prevede — tra l'altro — che «il bollo sanitario sia apposto soltanto se l'animale è stato sottoposto a ispezione *ante mortem* e *post mortem* in conformità del presente regolamento e non vi sono motivi per dichiarare le carni non idonee al consumo umano».



Pertanto, le disposizioni contenute nell'ari 6, commi 1 e 2, della legge regionale in esame sono in contrasto con i vincoli dell'ordinamento comunitario con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione.

4) *Illegittimità dell'art. 6, comma 4 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16 per contrasto con i vincoli del diritto comunitario e conseguente violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 117, comma 2 lettera s) della Costituzione.*

L'art. 6, comma 4 della legge regionale in esame dispone che «I residui di macellazione, i cadaveri e le carcasse degli animali, nonché i materiali da essi derivanti, non idonei al consumo umano ai sensi delle disposizioni vigenti e provenienti direttamente dall'azienda agricola, possono essere trasportati dall'imprenditore agricolo sui mezzi di trasporto appartenenti all'azienda, senza ulteriori oneri autorizzativi, al più vicino impianto autorizzato ai sensi del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale), a condizione che il trasporto avvenga in modo tale da evitare la fuoriuscita e la dispersione di liquidi organici dal mezzo di trasporto stesso.»

Tale previsione consente il trasporto con mezzi agricoli di cadaveri, carcasse di animali, residui di macellazione ed altri materiali da essa derivanti «senza ulteriori oneri autorizzativi». Inoltre, la norma si limita a disporre che il trasporto debba avvenire in modo tale da evitare la fuoriuscita e la dispersione di liquidi organici dal mezzo di trasporto stesso senza individuare il tipo di materiale che deve essere utilizzato per il trasporto.

La disposizione regionale in esame non è rispettosa del principio di leale collaborazione in quanto contrasta con l'art. 5, comma 11 dell'accordo stipulato in data 7 febbraio 2013 in Conferenza Unificata recante linee guida per l'applicazione del regolamento (CE) n. 1069/09. In particolare, il predetto accordo esenta da specifica registrazione le aziende che producono sottoprodotti nell'ambito di stabilimenti già registrati o riconosciuti per altra attività, ma sottopone l'azienda all'obbligo della comunicazione dei veicoli e dei contenitori utilizzati.

Inoltre, la norma è in contrasto con le disposizioni contenute nell'Allegato VIII del regolamento (UE) n. 142/2011 contenente «disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, e della direttiva 97/78/CE del Consiglio per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari alla frontiera». In particolare, il citato allegato dispone che «i sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati sono raccolti e trasportati in imballaggi sigillati nuovi oppure in contenitori o veicoli coperti a tenuta stagna.», precauzione questa che il legislatore regionale non ha previsto.

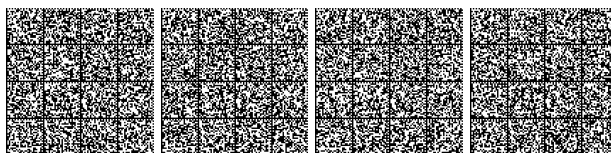
Infine l'art. 6 della legge regionale in esame contrasta con l'art. 185, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 152/2006 il quale dispone che «sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento: [...] b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 177/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio».

Più precisamente, gli scarti animali rientrano nella nozione di rifiuto prevista dall'art. 183, comma 1, lettera a), del decreto legislativo citato intendendosi per rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». Pertanto le attività di trattamento e trasformazione degli scarti animali sono attività di «gestione» dei rifiuti, secondo la definizione normativa che vi ricomprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera n), del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Ai sensi dell'art. 185, comma 2, lettera b), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti e sottoposti alla disciplina contenuta nel regolamento (CE) n. 1069/2009 che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano), solo se qualificabili come sottoprodotti. In ogni caso sono esclusi, «quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio» sottoposti alla disciplina sui rifiuti di cui alla parte IV del decreto legislativo n. 152/2006.

Pertanto, la normativa regionale in esame nel prevedere che «i residui di macellazione, i cadaveri e le carcasse degli animali, nonché i materiali da essi derivanti» possano essere trasportati «senza ulteriori oneri autorizzativi» determina un'illegittima esclusione di tale materiale dalla compiuta disciplina dettata dal legislatore nazionale ai sensi all'art. 193 del decreto legislativo n. 152/2006 per il trasporto dei rifiuti.

Sul punto si richiama la sentenza n. 58/2015 in cui la Corte costituzionale ha affermato che «in ogni altro caso, in cui il produttore intenda destinarli allo smaltimento, essi (gli scarti animali) restano pertanto sottoposti alla disciplina sui rifiuti dettata dal codice dell'ambiente, vertendo il citato regolamento comunitario solo sui profili sanitari e





di polizia veterinaria. La stessa giurisprudenza penale ha più volte rimarcato come, fra la disciplina comunitaria di cui al regolamento (CE) n. 1774/2002 e la disciplina nazionale in materia di rifiuti di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, esista un rapporto di complementarità e non di specialità se non limitatamente ai rifiuti di origine animale qualificabili come sottoprodotti (Corte di cassazione penale, sentenze 23 gennaio 2012, n. 2710, 4 dicembre 2008, n. 45057 e 4 giugno 2007, n. 21676)».

Ciò posto, va ulteriormente evidenziato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, «la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Detta disciplina inoltre, in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Pertanto, avendo anche riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58/2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Per le suddette ragioni l'art. 6, comma 4, della legge regionale Valle d'Aosta n. 16/2016 viola l'art. 117, comma 1 della Costituzione, per contrasto con gli indicati vincoli derivanti dal diritto comunitario, nonché l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione che riserva la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 4, 5 e 6, dell'art. 5, comma 1 e dell'art. 6, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16, intitolata «Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta del 3 agosto 2016, n. 34, per violazione dell'art. 117, comma 1, comma 2 lettera l) ed s) e comma 3 della Costituzione.*

*Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:*

*1. originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 23 settembre 2016 e della relazione allegata al verbale;*

*2. copia della impugnata legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16.*

Roma, 28 settembre 2016

*Avvocato dello Stato: SCLAFANI*

16C00277

**N. 59**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Imposte e tasse - Norme della Regione Liguria - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Ambito di applicazione - Riduzione degli importi del tributo speciale.**

- Legge della Regione Liguria 29 luglio 2016, n. 16 (“Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)”), artt. 1, comma 1 (sostitutivo dei commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge regionale 3 luglio 2007, n. 23), e 3, comma 2 (aggiuntivo dei commi 5-bis e 5-ter all'art. 5 della legge regionale 3 luglio 2007, n. 23).



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 23 settembre 2016, ricorrente;

Contro la Regione Liguria, in persona del presidente della giunta regionale in carica, con sede in Genova, via Fieschi n. 15, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1 e 3, comma 2 legge della Regione Liguria, del 29 luglio 2016, n. 16, pubblicata nel BUR n. 15 del 30 luglio 2016 recante «Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (disciplina del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)».

Per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione.

Con la legge regionale n. 16. del 29 luglio 2016 la Regione Liguria ha modificato alcune disposizioni della legge regionale n. 23/2007 concernente la «Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi».

In particolare:

1) l'art. 1, comma 1, sostituisce i commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge regionale n. 23/2007 prevedendo che «2. A decorrere dal 1° gennaio 2017 il tributo è determinato nelle misure di cui all'Allegato A.

3. Il tributo è applicato alle seguenti tipologie di rifiuti:

- a) rifiuti inerti diversi da quelli derivanti da operazioni di costruzione e demolizione;
- b) rifiuti inerti da operazioni di costruzione e demolizione;
- c) rifiuti speciali smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi;
- d) rifiuti speciali smaltiti in discarica per rifiuti pericolosi;
- e) rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani;
- f) scarti e sovralli derivanti da operazioni di trattamento di rifiuti urbani i cui standard tecnico-operativi siano conformi a quelli individuati dalla giunta regionale ai sensi dell'art. 4;
- g) scarti e sovralli derivanti da operazioni di trattamento di rifiuti speciali non pericolosi i cui standard tecnico-operativi siano conformi a quelli individuati dalla giunta regionale ai sensi dell'art. 4;
- h) scarti e sovralli derivanti da operazioni di trattamento di rifiuti speciali pericolosi i cui standard tecnico-operativi siano conformi a quelli individuati dalla giunta regionale ai sensi dell'art. 4;
- i) fanghi palabili di rifiuti urbani conferiti in discariche controllate per rifiuti non pericolosi;
- j) fanghi palabili di rifiuti speciali conferiti in discariche controllate per rifiuti non pericolosi;
- k) fanghi palabili di rifiuti speciali conferiti in discariche controllate per rifiuti pericolosi;
- l) rifiuti urbani e rifiuti speciali assimilati agli urbani avviati ad incenerimento fai quali senza recupero energetico;
- m) rifiuti speciali avviati ad incenerimento tal quali senza recupero energetico.».

2) L'art. 3, comma 2, inserisce i commi 5-bis e 5-ter all'art. 5 della legge regionale n. 23/2007. In particolare, il nuovo comma 5-ter dispone «che ai sensi dell'art. 205, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 152/2006, i comuni o unioni di comuni i quali, in base all'accertamento annuale effettuato dall'Osservatorio regionale sui rifiuti, risultino aver superato nell'anno precedente quello di imposizione fiscale, le percentuali obiettivo di raccolta differenziata fissata dalla normativa nazionale, usufruiscono di una riduzione degli importi del tributo secondo la tabella di cui al medesimo comma 3-bis, riportata nell'allegato B».

Con le suddette norme la Regione Liguria ha ecceduto dalla propria competenza invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario e contabile e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione, come si confida di dimostrare con l'illustrazione dei seguenti

#### MOTIVI

*1. Incostituzionalità dell'art. 1, comma 1 della legge regionale n. 16/2016 che sostituisce i commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge regionale n. 23/2007, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost.*

L'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 23/2007, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale qui impugnata, stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2017 il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è determinato nelle misure di cui all'allegato A della stessa legge.



Il successivo comma 3, come sostituito dal citato art. 1 della legge regionale n. 16/2016, stabilisce che il predetto tributo speciale si applica agli scarti e ai sovvalli di cui alle lettere *f*, *g*) e *h*) solo qualora siano conformi agli standards tecnico-operativi individuati dalla giunta regionale.

Tale disciplina si pone in palese contrasto con quella prevista dall'art. 3 della legge n. 549/1995.

Si osserva, infatti, che l'ambito di applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è compiutamente disciplinato dalla predetta legge statale n. 549 del 28 dicembre 1995, la quale all'art. 3, comma 34, indica esplicitamente i limiti entro cui è ammessa la potestà legislativa regionale.

Più precisamente, l'art. 3 della citata legge, al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materie prime ed energia, istituisce e disciplina il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), devolvendone il gettito alle regioni (comma 27).

Il comma 25 dispone che «presupposto dell'imposta è il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili»; il comma 40 prevede che «per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10 Incenerimento a terra" ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili si applicano le disposizioni dei commi da 24 a 39. Il tributo è dovuto nella misura del 20 per cento dell'ammontare determinato ai sensi del comma 29».

Il predetto comma 40, come recentemente modificato dalla legge n. 221 del 28 dicembre 2015 (c.d. collegato ambientale) prevede dunque, l'applicazione del tributo in misura ridotta del 20% per tutti gli scarti e sovvalli derivanti da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio senza lasciare alcun margine di discrezionalità alla regione nel definire ulteriori criteri tecnico-operativi ai fini dell'applicazione o meno del tributo stesso.

Il comma 34 della legge n. 549/1995 prevede, infine, che «l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, il contenzioso amministrativo e quanto non previsto dai commi da 24 a 41 del presente articolo sono disciplinati con legge della regione».

La disciplina del tributo speciale di cui all'art. 3 della legge da ultimo citata rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in guisa che è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle regioni di legiferare su tale imposta. Infatti essa attiene alle materie del sistema tributario e contabile dello Stato e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rimesse alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *s*) Cost. La normativa regionale in esame differisce da quella statale al di là dei limiti da essa consentiti.

Infatti, l'art. 1, comma 3, della legge n. 23/2007, come modificato dalla legge regionale n. 16/2016 qui impugnata, nel prevedere che solo alcune tipologie di rifiuti riportate alle lettere *f*), *g*), ed *h*) dell'articolo in esame, potrebbero essere sottoposte al pagamento del tributo all'atto del conferimento in discarica in misura ridotta, sulla base della loro conformità a meno agli standard operativi definiti dalla giunta regionale, ne circoscrive illegittimamente l'ambito di applicazione in palese contrasto con quanto previsto dai commi 25, 34 e 40 dell'art. 3 della legge n. 549/1996.

In merito al tributo speciale di cui all'art. 3 della legge n. 549/1995, codesta ecc.ma Corte ha affermato che «(...) la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost., e che è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle regioni di legiferare su tale imposta. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 335 del 2005, v., analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell'IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003; v. altresì, in generale, le sentenze n. 37 e n. 29 del 2004)». (Corte cost. n. 397/2005).

Ciò conferma l'illegittimità della norma censurata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost.

Inoltre la norma censurata, intervenendo sulla disciplina dei rifiuti, incide sulla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*).

Secondo la costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art 117, secondo comma, lettera *s*) Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (tra le molte, sentenze n. 58/2015, n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011, n. 225 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Tale disciplina inoltre «in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (Corte cost. sentenza n. 249 del 2009)».



Nell'ipotesi in esame, la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., deve essere applicata nell'accezione che consenta di preservare il bene giuridico «ambiente» dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna regione. E, in questo caso, «una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all'evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell'influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti “effetti allocativi”) sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l'oggetto stesso dell'attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali» (Corte cost. n. 58/2015).

Alla luce delle suddette considerazioni, l'art. 1, comma 1, che sostituisce i commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge regionale Liguria n. 23 del 2007, circoscrivendo l'ambito di applicazione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti alla conformità o meno agli standard operativi definiti dalla giunta regionale, esorbita dalla competenza che la legge n. 549/1995, all'art. 3, comma 34 riserva alla regione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*). Cost., determinando, altresì, un minor gettito del tributo.

*2. Incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 16/2016, che inserisce i commi 5-bis e 5-ter all'art. 5 della legge regionale n. 23/2007, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.*

L'art. 3, comma 2, inserisce i commi 5-*bis* e 5-*ter* all'art. 5 della legge regionale n. 23/2007.

In particolare, il nuovo comma 5-*ter* dispone che «ai sensi dell'art. 205, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 132/2006, i comuni o unioni di comuni i quali, in base all'accertamento annuale effettuato dall'Osservatorio regionale sui rifiuti, risultino avere superato, nell'anno precedente a quello di imposizione fiscale, le percentuali obiettivo di raccolta differenziata fissate dalla normativa nazionale, usufruiscono di una riduzione degli importi del tributo secondo la tabella di cui al medesimo comma 3-*bis*, riportata nell'Allegato B».

Dunque, il suddetto comma 5-*ter* stabilisce che i comuni che abbiano superato le percentuali di raccolta differenziata, fissate dalla normativa nazionale, possono usufruire della riduzione del tributo secondo uno schema che viene riportato in allegato alla norma. Tale misura, tuttavia, non prevede alcun limite a tale riduzione come invece è previsto dal comma 3-*bis* dell'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che, nel caso specifico della riduzione degli importi, fa salvo l'ammontare minimo della tariffa indicato dal comma 29 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995.

L'art 3, comma 29 della legge n. 549/1995 dispone che «l'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale 13 marzo 2003 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 21 marzo 2003; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto. In caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente. Il tributo è determinato moltiplicando l'ammontare dell'imposta per il quantitativo, espresso in chilogrammi, dei rifiuti conferiti in discarica, nonché per un coefficiente di correzione che tenga conto del peso specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti ai fini della commisurazione dell'incidenza sul costo ambientale da stabilire con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e della sanità, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.».

Pertanto, l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata, che inserisce il comma 5-*ter*, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in violazione delle norme nazionali interposte di cui all'art. 205, comma 3-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 e all'art. 3, commi 29 e 34, della legge n. 549/1995 che prevedono l'ammontare minimo per il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti a cui non é consentita alcuna deroga da parte delle regioni.

Si ribadisce, infatti, che la disciplina del tributo speciale di cui all'art. 3 della legge n. 549/1995 rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva dello Stato, ed è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle regioni di legiferare su tale imposta.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni.



*P.Q.M.*

*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 1, comma 1 e 3, comma 2, della legge Regione Liguria del 29 luglio 2016, n. 16, pubblicata nel BUR n. 15 del 30 luglio 2016, recante «Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2007, n. 23 (disciplina del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione.*

*Si producono:*

- 1. copia della legge regionale impugnata;*
- 2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 23 settembre 2016, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 24 settembre 2016

*Avvocato dello Stato: GUIDA*

16C00278

N. 222

*Ordinanza del 25 novembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Kne Energia Rinnovabile 1 Srl contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri*

**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA TER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14798 del 2014, proposto da: Kne Energia Rinnovabile 1 Srl, rappresentato e difeso dagli avv.ti Romina Zanvettor, Maria Bruschi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Colagrande in Roma, viale Liegi, 35/B;

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Autorità per l'energia elettrica e il gas, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Gestore dei Servizi Energetici Spa;

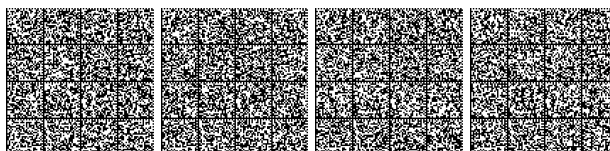
Nei confronti di Vrg Wind 840 Srl;

Per l'annullamento:

*previa sospensione dell'efficacia*

dei decreti del Ministero dello sviluppo economico del 16 e del 17 ottobre 2014, con relativi allegati e tabelle, riferiti, rispettivamente, all'art. 26, comma 2 e 26, comma 3, dell'11 agosto 2014, n. 116;

del Parere, datato 16 ottobre 2014, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/I/EFR al Ministero dello sviluppo economico sullo schema di decreto recante i criteri per la rimodulazione degli incentivi spettanti per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kw;



delle Tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I old) sulla base di quanto previsto dall'Allegato 1 del decreto ministeriale 17 ottobre 2014 nel caso di scelta dell'opzione *b*) individuata dall'art. 26, comma 3, legge 11 agosto 2014, n. 116, pubblicate sul sito web del GSE in data 28 ottobre 2014;

delle «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014» (cd. Legge competitività) pubblicate sul sito web del G.S.E. in data 3 novembre 2014;

nonché di ogni altro atto connesso, preordinato e consequenziale ai precedenti impugnati ivi compreso il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91;

*previa disapplicazione*

dell'art. 26 della legge n. 116/2014» (cd. Legge competitività) di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimento derivanti dalla normativa europea, per violazione dei principi della direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento;

in subordine,

*previa remissione*

alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE;

ovvero, in alternativa, previa remissione

alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117, comma 1 della Costituzione.

Riservata l'azione di condanna delle Amministrazioni resistenti al risarcimento di tutti i danni causati dall'illegittimità dei provvedimenti impugnati con il presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

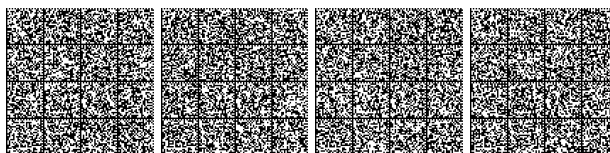
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dello sviluppo economico e di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e di Autorità per l'energia elettrica e il gas;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con ricorso, spedito per la notifica a mezzo posta il 14 novembre 2014 e depositato il 27 novembre 2014, la società KNE Energia Rinnovabile 1 s.r.l., ha impugnato i decreti del 16 e del 17 ottobre 2014, il Parere, datato 16 ottobre 2014, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/I/EFR, le Tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I old) sulla base di quanto previsto dall'Allegato 1 del decreto ministeriale 17 ottobre 2014 e le Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014, in via principale, previa disapplicazione dell'art. 26 della legge 11 agosto 2014, n. 116 ed, in subordine, la remissione alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE o, in alternativa, la remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117, comma 1, della Costituzione.



Con il primo motivo di gravame la ricorrente denuncia la norma di cui all'art. 26 della legge n. 116/2014 per violazione e falsa applicazione degli articoli 23, commi 1 e 2, 25, commi 10 e 11, del decreto legislativo n. 28/2011, degli articoli 1, comma 2, 6, comma 4, e 12, comma 5, del decreto ministeriale 5 maggio 2011, degli articoli 1321 e 1372 del codice civile, la violazione dei diritti quesiti e dell'art. 20, decreto ministeriale 5 luglio 2012, della garanzia dell'equa remunerazione dei costi di investimento prevista dall'art. 24, comma 2, del decreto legislativo n. 28/2011, del divieto di retroattività di cui all'art. 11 delle preleggi, l'eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà, l'ingiustizia manifesta, la disparità di trattamento e discriminazione, la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 76 Cost., del diritto di partecipazione al procedimento e del giusto procedimento, degli articoli 2, 3, 7, 8 e 10 della legge n. 241/1990, il difetto di istruttoria, la carenza di motivazione, lo sviamento di potere per contraddittorietà in atti.

Con un secondo motivo denuncia la violazione dei principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della direttiva 2009/38/CE.

Con il terzo motivo di gravame parte ricorrente denuncia l'illegittimità dell'art. 26 della legge 116/2014 per asserito contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42, 77, 97 della Costituzione, nonché degli articoli 113 e 117 Cost. in relazione ai principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della direttiva 2009/28/CE (direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili). Denuncia, altresì, l'irragionevolezza ed arbitrarietà della disposizione per violazione del principio di affidamento, di irretroattività delle norme e della tutela della libera iniziativa economica, nonché per violazione della parità di trattamento, uguaglianza ed imparzialità.

Il Ministero dello sviluppo economico si è costituito con memoria depositata il 15 gennaio 2015 per resistere al ricorso.

Con successiva memoria di costituzione la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Autorità garante per l'energia elettrica e per il gas hanno eccepito l'inammissibilità della domanda di mero accertamento, insistendo sulla legittimità della disposizione di cui all'art. 26, decreto-legge n. 91/2014, illustrandone le ragioni economiche e valorizzando le misure compensative adottate nel medesimo provvedimento normativo.

All'udienza pubblica del 25 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

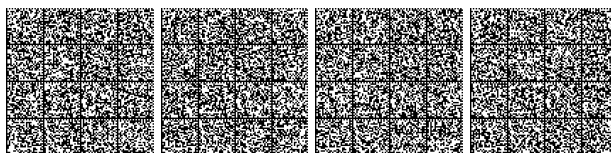
1. Con separata sentenza parziale, ai sensi dell'art. 33 comma 1, del codice del processo amministrativo, il Tribunale ha definito la questione pregiudiziale relativa alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Con la presente ordinanza il Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, il quale ha previsto, per i soli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, come quelli di cui è titolare la ricorrente, la rideterminazione degli incentivi in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni stipulate dalla ricorrente con il GSE ed ancora in corso, per violazione degli articoli 3 e 41 e del principio del legittimo affidamento; 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione alle norme e ai principi comunitari ed internazionali; dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU; dell'art. 77 Cost.

Oggetto della domanda proposta con il ricorso è l'annullamento dei provvedimenti emanati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità della disposizione citata.

L'art. 26 citato, rubricato «Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici», ha, infatti, previsto, che:

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.



3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;

2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;

3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c)».

2. In punto di rilevanza, il Tribunale ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, sia pregiudiziale alla risoluzione della controversia.

La domanda proposta in giudizio ha, infatti, ad oggetto l'annullamento dei decreti del Ministero dello sviluppo economico adottati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116», del parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/I/EFR al Ministero dello sviluppo economico sullo schema di decreto recante i criteri per la rimodulazione degli incentivi spettanti per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kw, delle tabelle dei fattori moltiplicativi, da applicare per il calcolo dell'incentivo rimodulato, spettante a partire dal 1° gennaio 2015 e delle istruzioni operative adottate dal Gse, ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014, e pubblicate sul sito istituzionale in data 3 novembre 2014.

Sempre in relazione alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale va evidenziato che la ricorrente ha proposto una domanda caducatoria avente ad oggetto atti emanati in attuazione dell'art. 26, decreto-legge n. 91/2014 (la cui conformità alla Costituzione è oggetto di contestazione) che nella fattispecie riveste ruolo e funzione di norma legittimante l'esercizio del potere amministrativo estrinsecatosi con l'adozione degli atti impugnati.

In quest'ottica deve essere precisato che il legislatore dell'emergenza, con l'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, non attribuisce all'amministrazione nessun margine di apprezzamento, fissando, con norma di legge primaria, anche le modalità con le quali operare le riduzioni tariffarie spettanti a destinatari ben individuati (i titolari di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 KW), così rendendo meramente applicativi i provvedimenti con i quali l'Amministrazione redigerà le Tabelle contenenti i coefficienti di rimodulazione e le Istruzioni operative.

Qualunque sia l'opzione prescelta ed il contenuto dell'attività amministrativa affidata dal legislatore al Ministro dello sviluppo economico, non verranno meno le riduzioni tariffarie peggiorative rispetto alle agevolazioni previste nelle convenzioni in essere.

L'opzione sub a) prevede che l'incentivo venga erogato per un periodo di 24, contro gli attuali 20, ma in misura ridotta in percentuale variabile in ragione del periodo residuo (25% il 12° anno, il 23% il 13°, fino al 17% il 19°).

Il prolungamento per quattro anni non compensa della decurtazione dell'incentivo per il residuo periodo tutti quegli impianti che hanno un lungo periodo residuo (15-12), senza considerare che l'incentivo è commisurato alla vita media degli impianti e che nel tempo aumentano i costi per il mantenimento in efficienza degli stessi.

L'opzione sub b) è parimenti peggiorativa ove prevede una riduzione della tariffa per un primo periodo ed un pari incremento nel secondo, atteso che il rendimento di tali impianti nei primi anni di attività è sensibilmente maggiore.

L'opzione sub c) è manifestamente peggiorativa laddove prevede un taglio dal 6% all'8% per il residuo periodo di durata dell'incentivazione.





Ne deriva che la lesione, attualmente riferibile alla posizione di parte ricorrente, consegue all'immediata operatività dell'obbligo, imposto dall'art. 26, comma 3°, decreto-legge n. 91/2014, di scelta di uno dei tre regimi peggiorativi previsti dalla norma.

Dal momento che la lesione consegue alla mera entrata in vigore della norma, che non necessita per la sua attuazione dell'intermediazione del potere amministrativo del Ministero o del Gestore, ove è previsto che, nell'ipotesi di mancato esercizio dell'opzione, agli operatori economici si applica la rimodulazione di cui alla lettera c) del terzo comma dell'art. 26, decreto-legge n. 91/2014, la norma è autoapplicativa.

Anche l'intervento del GSE, previsto dalla disposizione in esame, è finalizzato alla sola quantificazione in concreto, con riferimento alle percentuali di riduzione già fissate dalla norma, dell'incentivo risultante dall'opzione sub c), applicata in via imperativa dalla legge, senza lasciare margini ad una autonoma manifestazione di volontà nella sua applicazione.

La norma censurata, inoltre, per il suo contenuto univoco, specifico ed immediatamente lesivo degli interessi economici dei suoi destinatari non si presta in alcun modo ad una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale al fine di valutarne la conformità al canone di ragionevolezza e non arbitrarietà.

Per quanto sopra osservato, pertanto, la questione è rilevante.

3. Con diverse ordinanze, tutte adottate nella odierna Camera di consiglio, (v. per tutte ordinanza Tar Lazio Sez. III ter n. 8671/2015 su analogo ricorso), si ripercorre la disciplina dell'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte solare al fine di meglio illustrare il quadro normativo nel quale si iscrivono le disposizioni qui impugnate.

A tali ordinanze il Collegio rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a., richiamandone i contenuti per quanto qui non riproposto.

L'art. 26, oggi in esame, reca «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici» (la disposizione, introdotta con il decreto-legge, è stata profondamente modificata nel corso dell'*iter* di conversione).

Ai fini di un più agevole esame, esso può essere suddiviso in quattro parti.

i) ambito applicativo e finalità (comma 1).

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'art. 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.»

L'intervento si rivolge ai percettori delle tariffe incentivanti riconosciute in base ai conti energia ed è ispirato alla duplice finalità di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi», cui è collegato il comma 2, e di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili».

ii) modalità di erogazione (comma 2).

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.»

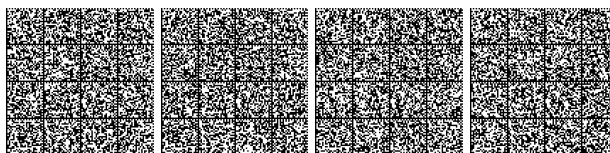
La norma introduce, a far tempo dal 1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti secondo il meccanismo acconti-conguaglio (acconto del 90% della «producibilità media annua stimata di ciascun impianto» nell'anno di produzione, da versare in «rate mensili costanti», e «conguaglio», basato sulla «produzione effettiva», entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di produzione).

A tale comma è stata data attuazione col decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014).

iii) rimodulazione (comma 3).

Il comma 3 contiene il nucleo della disciplina sostanziale della rimodulazione, stabilendone l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2015.

iii.1) L'ambito soggettivo di applicazione è più ristretto di quello contemplato dal comma 1, venendo presi in considerazione i soli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW».



L'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), ha operato un'ulteriore restrizione, esonerando dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 gli «impianti i cui soggetti responsabili erano [alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014] enti locali o scuole».

iii.2) La norma concede agli operatori la possibilità di optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative:

lettera a): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni (decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto), applicando le riduzioni indicate nella tabella di cui all'All. 2 al decreto-legge n. 91/2014, sulla base di una proporzione inversa tra «periodo residuo» (dell'incentivazione) e «percentuale di riduzione». Sono previsti 8 scaglioni di «periodo residuo», a partire da «12 anni», cui corrisponde una riduzione del 25%, sino a «19 anni e oltre», cui corrisponde una riduzione del 17%;

lettera b): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, essa viene suddivisa in due «periodi», il primo dei quali «di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale» e il secondo «di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura».

Secondo la disposizione, le relative percentuali (di rimodulazione) avrebbero dovuto essere emanate entro il 1° ottobre 2014 «in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti».

A tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 ottobre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014, entrato in vigore il 25 ottobre; *cfi*: art. 2), che all'all. 1 ha indicato l'algoritmo per determinare l'entità della rimodulazione;

lettera c): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, si applica una riduzione «dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione» secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW; 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW; 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).

In caso di mancato esercizio della scelta, la legge prescrive l'applicazione di questa terza ipotesi sub c).

iv) misure di «accompagnamento» (commi 5-12).

Un altro blocco di disposizioni introduce alcune misure di «accompagnamento»:

iv.1) finanziamenti bancari (comma 5):

ai sensi del comma 5, il «beneficiario della tariffa incentivante di cui ai commi 3 e 4 può accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo già spettante al 31 dicembre 2014 e l'incentivo rimodulato»; tali finanziamenti «possono beneficiare, cumulativamente o alternativamente, sulla base di apposite convenzioni con il sistema bancario, di provvista dedicata o di garanzia concessa dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A.» (CDP); a sua volta, l'esposizione di CDP è garantita dallo Stato [...] secondo criteri e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze».

A tale disposizione è stata data attuazione col decreto ministeriale 29 dicembre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2015), che stabilisce, tra l'altro, all'art. 1, che «è garantita dallo Stato l'esposizione» di CDP «rappresentata da crediti connessi ad operazioni di provvista dedicata o di garanzia, per i finanziamenti bancari a favore dei beneficiari della tariffa incentivante», ai sensi del menzionato art. 26, comma 5 (comma 1) e che la garanzia dello Stato, «concessa a titolo oneroso [...] diretta, incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta» (comma 2), copre fino all'80% dell'ammontare.

iv.2) adeguamento della durata dei titoli (comma 6):

in riferimento all'opzione sub lettera a), «Le regioni e gli enti locali adeguano, ciascuno per la parte di competenza e ove necessario, alla durata dell'incentivo come rimodulata [...], la validità temporale dei permessi rilasciati, comunque denominati, per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici ricadenti nel campo di applicazione del presente articolo»;

iv.3) «acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13):

la misura concerne tutti «i beneficiari di incentivi pluriennali, comunque denominati, per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» — non solo, dunque, i produttori da energia solare —, i quali «possono cedere una quota di detti incentivi, fino ad un massimo dell'80 per cento, ad un acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (comma 7).



L'«acquirente selezionato» subentra ai beneficiari «nei diritti a percepire gli incentivi», «salva la prerogativa» di Aeggsi «di esercitare annualmente [...] l'opzione di acquisire tali diritti» per un importo definito dalla stessa disposizione (comma 8: «a fronte della corresponsione di un importo pari alla rata annuale costante, calcolata sulla base di un tasso di interesse T, corrispondente all'ammortamento finanziario del costo sostenuto per l'acquisto dei diritti di un arco temporale analogo a quello riconosciuto per la percezione degli incentivi»).

Essa demanda poi all'AEEG: *i*) la definizione (entro il 19 novembre 2014) delle inerenti modalità attuative, attraverso la definizione del sistema per gli acquisti e la cessione delle quote (comma 9); *ii*) la destinazione «a riduzione della componente A3 degli oneri di sistema», «nel rispetto di specifici indirizzi», dettati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dell'«eventuale differenza tra il costo annuale degli incentivi» acquistati dall'acquirente selezionato e l'importo annuale determinato ai sensi del comma 8.

Tali provvedimenti non risultano ancora emanati.

L'art. 26 prevede ancora:

al comma 12, che «alle quote di incentivi cedute ai sensi delle disposizioni di cui al comma 9 non si applicano, a decorrere dalla data di cessione, le misure di rimodulazione di cui al comma 3»;

al comma 13, che «l'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 12 è subordinata alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

iv.4) Infine, con il comma 11 viene demandato al Governo di «assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati».

Da ultimo, giova dare atto che il GSE ha pubblicato nel proprio sito istituzionale le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici» (con data 3 novembre 2014), recanti precisazioni sulle modalità di applicazione del nuovo meccanismo.

3.4.3 Gli effetti dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014.

Come si è visto, le previsioni dell'art. 26, comma 3, incidono sugli incentivi percepiti, in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari conti energia, dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW.

Quanto al campo applicativo soggettivo, la platea dei destinatari della norma costituisce una percentuale ridotta dei soggetti percettori dei benefici.

Dalle difese dell'amministrazione risulta che gli stessi costituirebbero una percentuale di circa il 4% del totale degli impianti incentivati (ca. 9.000 su ca. 198.000), destinatari di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

Dai dati pubblicati dal GSE nel proprio sito istituzionale risulta peraltro un numero maggiore di impianti incentivati (al 31 luglio 2014, 550.785 impianti, per una potenza complessiva di ca. 17,731 MW, dei quali 12.264 con potenza superiore a 200 kW; *cf.* sito internet GSE, sezione «Conto Energia» - «Risultati incentivazione» - «Totale dei risultati»).

Sotto il profilo oggettivo, ciascuna delle opzioni del comma 3 impatta in senso peggiorativo sulla posizione degli operatori siccome definita nelle convenzioni di incentivazione, esplicando un effetto novativo sugli elementi della durata o dell'importo delle tariffe incentivanti o su entrambi, e tanto anche a non voler tener conto dei costi di transazione derivanti dalla necessità di adeguare gli assetti in essere alla nuova situazione.

E, infatti, a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera *c*), avente chiara portata negativa:

l'allungamento della durata divisata dalla lettera *a*) (estensione a 24 anni con proporzionale riduzione delle quote annuali), oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé (notoriamente) pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (si pensi a es. alle attività di gestione, alla durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, delle assicurazioni, ecc.), ferma la necessità del parallelo adeguamento dei necessari titoli amministrativi (*cf.* comma 6);

la lettera *b*) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione all'opzione di tutti gli interessati) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014): poiché l'incentivo è funzione della produzione, il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività, determina la non recuperabilità dei minori importi relativi al periodo 2015-2019, attraverso gli incrementi delle tariffe riferibili al periodo successivo (nel quale gli impianti stessi hanno minore efficienza).



4. Le disposizioni di cui all'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, ove ha previsto la rideterminazione degli incentivi, per gli impianti fotovoltaici di potenza superiore ai 200 kw, in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni attualmente in essere, la questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata sotto i profili di seguito analizzati.

4.1. Violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: irragionevolezza, sproporzione e violazione del legittimo affidamento.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 risulta in contrasto con gli articoli 3 e 41 Cost. laddove incide ingiustificatamente sulle consolidate posizioni di vantaggio, riconosciute da negozi di «diritto privato» e sul legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi.

4.1.1) La questione rientra nel tema dei limiti costituzionali alle leggi di modificazione dei rapporti di durata e della c.d. retroattività impropria, quale attributo delle disposizioni che introducono «per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata», con riflessi negativi «sulla posizione giuridica già acquisita dall'interessato» (C. cost. sent. n. 236/2009).

La Corte costituzionale ha più volte ricordato come nella propria giurisprudenza sia ormai «consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sent. n. 236/2009 cit. e giurispr. ivi richiamata): «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sent. n. 64/2014, che cita la sent. n. 264 del 2005, e richiama, in senso conforme, le sentt. n. 236 e n. 206 del 2009).

In applicazione di questa pacifica massima — integrata dal riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea secondo cui «una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02)» (così sent. n. 64/2014 cit.) — la Corte ha, a es., escluso l'incostituzionalità di una normativa diretta alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» (con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati), sul rilievo che tale effetto non era «frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore», ma si inseriva «in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sent. n. 302/2010; v. anche sent. n. 64/2014, in cui è stata giudicata «non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche», alla luce, tra l'altro, del «dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale»).

Così come ha, al contrario, (sentenza C. cost. n. 236/2009) ritenuto incostituzionale la disposizione introduttiva della graduale riduzione e finale abolizione del periodo di fuori ruolo dei docenti universitari (art. 2, comma 434, legge n. 244/2007), ravvisandone l'irragionevolezza, all'esito del «necessario bilanciamento» tra il perseguimento della finalità avuta in mira dalla norma «e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, nutrito da quanti, sulla base della normativa previgente, hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata» (cioè alla luce di una serie di elementi fattuali, quali le caratteristiche di detta posizione giuridica, «concentrata nell'arco di un triennio», interessante «una categoria di docenti numericamente ristretta», non produttiva di «significative ricadute sulla finanza pubblica», non rispondente «allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse» e neppure potendosi definire «funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari», con sacrificio pertanto «ingiustificato e perciò irragionevole, traducendosi nella violazione del legittimo affidamento — derivante da un formale provvedimento amministrativo — riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita»).

Del pari, con sentenza n. 92 del 2013, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, contenente «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003 n. 326.



In tale occasione la Corte, dopo avere richiamato la propria giurisprudenza in materia di legittimità delle norme destinate ad incidere su rapporti di durata, ha ricordato che ciò che rileva è, non soltanto «il generico affidamento in un quadro normativa dal quale scaturiscano determinati diritti, ma quello specifico affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione» ed una determinata categoria di soggetti (nella fattispecie erano i titolari di aziende di deposito di vetture) secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni.

La Corte continua affermando che «l'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto o alla relativa loro sicurezza quanto piuttosto al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione.

Da ciò consegue che il vaglio di ragionevolezza della trasformazione a cui sono assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione denunciata deve avvenire non sul piano di una astratta ragionevolezza della volontà normativa quanto piuttosto «sul terreno della ragionevolezza complessiva della operazione da apprezzarsi nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi che risultano nella specie coinvolti, al fine di evitare che «una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La conclusione è che «la disposizione retroattiva, specie quanto determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggetti perfetti che trovino la loro base in rapporti di durata di matura contrattuale o convenzionale — pubbliche o private che siano le parti contraenti — deve dunque essere assistita da una «causa» normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda «accettabilmente «penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti.»

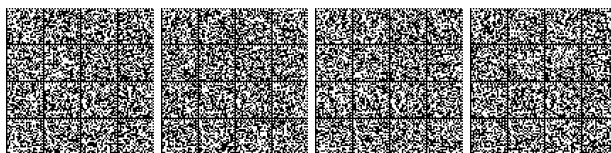
Più in generale, sul tema dell'efficacia retroattiva delle leggi la Corte ha reiteratamente affermato che il divieto di retroattività non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., ben potendo il legislatore emanare norme retroattive «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» e con una serie di limiti generali, «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentt. 160/2013 e 209/2010).

Tali conclusioni non si discostano (e anzi sembrano permeate) dagli esiti raggiunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'operatività del principio di legittimo affidamento (cui è sotteso quello della certezza del diritto) nel campo dei rapporti economici, in relazione al quale è stato elaborato il criterio dell'operatore economico «prudente e accorto»: la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì «prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative», ma non «qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi» (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, inoltre, «gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali» (cfr. punto 53, sent. C. giust. 10 settembre 2009, in causa C-201/08, Plantanol, cit.).

Per completezza, si può sottolineare come nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo lo stesso legislatore nazionale abbia da ultimo conferito valenza pregnante al principio dell'affidamento.

Basti considerare le rilevanti innovazioni apportate alla legge n. 241/1990 dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito in legge con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

Con l'art. 25, comma 1, lettera b-ter), di detto decreto-legge (lettera aggiunta dalla legge di conversione) è stato infatti modificato l'art. 21-quinquies, comma 1, legge n. 241/1990 cit., sulla «revoca del provvedimento», nel duplice senso: a) di circoscrivere il presupposto del «mutamento della situazione di fatto», che per la nuova disposizione deve essere «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»; b) di precludere, nell'ipotesi di «nuova valutazione dell'interesse pubblico originario», la revoca dei provvedimenti (a efficacia durevole) di «autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».



Ciò che costituisce un significativo passo nell'articolato processo di emersione della centralità del principio di sicurezza giuridica (né sembrando fuori luogo pretendere che analogo atteggiamento, prescritto dal legislatore per le autorità amministrative, sia tenuto dallo stesso legislatore, sia pure con gli ovvi accorgimenti derivanti dalla diversità delle inerenti prerogative).

Tanto premesso, ritiene il Collegio che in capo ai soggetti titolari di impianti fotovoltaici, fruitori delle relative incentivazioni pubbliche in forza di contratto stipulato col GSE (previo riconoscimento delle condizioni per l'erogazione attraverso specifico provvedimento ammissivo), sussista una posizione di legittimo affidamento nei sensi innanzi precisati, non essendo mai emersi nel corso del tempo elementi alla stregua dei quali un operatore «prudente e accorto» avrebbe potuto prevedere, al momento di chiedere gli incentivi e di decidere se far entrare in esercizio il proprio impianto, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure lesive del diritto agli incentivi.

Come desumibile dalla precedente rassegna normativa, nel contesto internazionale di favore per le fonti rinnovabili e in adesione alle indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo, il legislatore nazionale ha consentito la nascita e favorito lo sviluppo di un settore di attività economica ritenuto particolarmente importante per i fini della stessa Unione europea, approntando un regime di sostegno connotato sin dalla sua genesi dalla «stabilità», nel senso che gli incentivi dei conti energia, una volta riconosciuti, sarebbero rimasti invariati per l'intera durata del rapporto.

Questa caratteristica si ricava anzitutto dal cambio di impostazione consistito nel passaggio da obiettivi indicativi (dir. 2001/77) a obbligatori (dir. 2009/28) e dalla conferma dell'autorizzazione agli Stati membri circa il ricorso a misure incentivanti per ovviare all'assenza di iniziativa da parte del mercato (regimi di sostegno).

Per parte sua, il legislatore italiano ha mostrato piena e convinta adesione agli indirizzi sovranazionali, conferendo specifico risalto alla promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili e, in particolare, dalla fonte solare.

Sin dal decreto legislativo n. 387/2003, nonostante la non obbligatorietà dell'obiettivo nazionale, è stato delineato un regime di sostegno ispirato al rispetto di criteri quale l'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio» (art. 7, comma 2, lettera *d*), tanto che i primi tre conti energia hanno chiaramente enucleato l'immutabilità per vent'anni dell'incentivazione riconosciuta al singolo operatore.

Il decreto legislativo n. 28/2011 ha amplificato la percezione di stabilità nei sensi anzidetti, individuando:

*a)* all'art. 23, tra i «principi generali» dei regimi di sostegno alle fonti rinnovabili: «la predisposizione di criteri e strumenti che promuovano [...] la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione, perseguendo nel contempo l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità e la riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori» (enf. agg.; comma 1); nonché «la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati e la proporzionalità agli obiettivi, nonché la flessibilità della struttura dei regimi di sostegno, al fine di tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica» (enf. agg.; comma 2).

*b)* all'art. 24, tra i «criteri generali» dei meccanismi di incentivazione, quelli indicati al comma 2, lettere *b*), *c)* e *d)*, secondo cui, rispettivamente, «il periodo di diritto all'incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto» (il principio si collega a quello dell'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio», confermato dalla precedente lettera *a*), «l'incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto» e «gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto» (enf. agg.).

*c)* all'art. 25, comma 11, recante clausola di salvezza dei «diritti acquisiti».

Ed è significativo che il legislatore delegato utilizzi ripetutamente i termini «diritto» (all'incentivo) o «diritti».

Né decampa dalla linea d'azione sinora esaminata il decreto-legge n. 145/2013 cit., adottato successivamente alla conclusione dei conti energia e dunque in un contesto nel quale il novero dei destinatari delle incentivazioni era ormai definito (o in via di definizione).

Tale provvedimento, pur muovendo dalla ritenuta «straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure» (tra le altre) «per il contenimento delle tariffe elettriche [...], quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese» (v. preambolo), e al dichiarato duplice fine di «contenere l'onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l'apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti», ha tuttavia introdotto meccanismi di tipo facoltativo e dunque non pregiudizievoli per i fruitori degli incentivi.

In questa prospettiva, sia gli interventi divisati *ex ante*, in corso di vigenza dei conti energia, dal decreto legislativo n. 28/2011 (anticipata cessazione del III conto, in una all'immanente temporaneità di IV e V conto, la cui operatività è stata collegata, come si è visto, al raggiungimento di specifici obiettivi), sia quelli previsti dal decreto-legge n. 145/2013 *ex post*, ossia dopo la chiusura del regime di sostegno, dimostrano come il legislatore abbia comunque preservato il «sinallagma» tra incentivi e iniziative in corso.



E infatti il c.d. «boom del fotovoltaico», sotteso alle inerenti determinazioni delle autorità pubbliche, per quanto riconducibile al parametro di esercizio della discrezionalità consistente nel «tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili» ex art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2011, è stato affrontato con misure operanti *pro futuro*, perché applicabili a impianti non ancora entrati in esercizio (come attestato dalle riferite vicende giudiziali relative al passaggio dal III al IV conto), mentre sono state accuratamente evitate scelte aventi efficacia *pro praeterito tempore*.

In altri termini, anche l'anticipata cessazione del III conto, ancorché abbia prodotto effetti negativi nei confronti degli investitori che avessero intrapreso attività preliminari alla realizzazione della propria iniziativa, non ha messo in discussione il «patto» stipulato con gli interessati, salvaguardando la posizione dei titolari degli incentivi e consentendo a ciascun operatore non ancora «contrattualizzato» di ponderare consapevolmente e adeguatamente il merito economico della propria iniziativa e di assumere le conseguenti determinazioni.

È pertanto possibile ravvisare il *vulnus* arrecato dall'art. 26, comma 3, in esame al «diritto all'incentivo» e al principio del legittimo affidamento degli operatori (stante l'imprevedibilità da parte di un soggetto «prudente ed accorto», titolare di un incentivo ventennale a seguito dell'adesione a uno dei conti energia, delle modificazioni *in pejus* del rapporto).

4.1.2) Le precedenti considerazioni non paiono superate dagli elementi adottati dalla parte pubblica al fine di escludere che l'art. 26 abbia dato vita a un «regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (quale aspetto sintomatico dell'incostituzionalità della disposizione), potendo dubitarsi della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento.

L'art. 23, decreto-legge n. 91/2014, rubricato «Riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione», prevede quanto segue:

«1. Al fine di pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, i minori oneri per l'utenza derivanti dagli articoli da 24 a 30 del presente decreto-legge, laddove abbiano effetti su specifiche componenti tariffarie, sono destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica.

2. Alla stessa finalità sono destinati i minori oneri tariffari conseguenti dall'attuazione dell'art. 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 9.

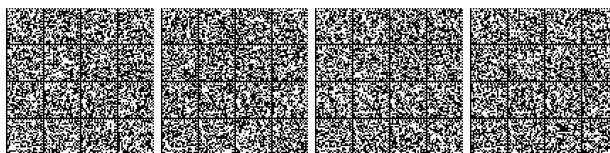
3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta i provvedimenti necessari ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2, garantendo che i medesimi benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra i soggetti che ne hanno diritto e assicurando che i benefici previsti agli stessi commi 1 e 2 non siano cumulabili a regime con le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema, di cui all'art. 39 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.».

Ora, non sono certo contestabili gli scopi avuti di mira dal legislatore, che intende «pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», distribuendo tra costoro «i minori oneri per l'utenza» generati anche dalle misure dell'art. 26 e, in ultima analisi, alleggerendo i costi dell'energia elettrica per i «clienti [...] in media tensione e [...] in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica».

Senonché, tale obiettivo — oltre a non sembrare del tutto consonante con la finalità specificamente declinata dal comma 1 dell'art. 26 nel senso di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili», non risultando in particolare chiaro il nesso tra tale «migliore sostenibilità» e la «più equa distribuzione degli oneri tariffari» tra gli utenti — è perseguito attraverso una «leva» che consiste in un'operazione redistributiva irragionevole e sproporzionata.

Il reperimento delle necessarie risorse finanziarie è infatti attuato attraverso una modificazione unilaterale e autoritativa dei rapporti in essere, di cui è dubbia di per sé la proporzionalità rispetto all'obiettivo avuto di mira dal legislatore, tenuto conto del rango e della natura degli scopi del regime di sostegno (basti por mente all'evocazione, da parte della dir. 2001/77, delle norme del Trattato UE sulla tutela dell'ambiente), e che comunque non appare bilanciata da adeguate misure compensative (art. 26, commi 5 e ss.), con ulteriore profilo di irragionevolezza.

Quanto ai «finanziamenti bancari» (comma 5), è sufficiente rilevare — in disparte gli aspetti collegati all'onerosità per i beneficiari dei meccanismi ipotizzati e ai costi di transazione comunque derivanti dall'impalcatura giuridico-finanziaria dei nuovi contratti — che la garanzia dello Stato non copre l'intero importo dell'eventuale operazione finanziaria (sino all'80% dell'ammontare dell'«esposizione creditizia [...] di CDP nei confronti della banca» o della «somma



liquidata da CDP alla banca garantita») e che comunque si tratta di «finanziamenti» non automatici (residuando uno spazio di apprezzamento circa i requisiti dei beneficiari finali, che devono a es. essere soggetti «economicamente e finanziariamente sani», e circa il «merito di credito»; *cf.*: articoli 1 e 2 decreto ministeriale 29 dicembre 2014).

Né presenta natura compensativa l'adeguamento della durata dei titoli autorizzatori (comma 6), che costituisce piuttosto una conseguenza necessitata della protrazione del periodo di incentivazione oltre i venti anni nel caso di scelta dell'opzione di cui al comma 3, lettera *a*).

Quanto all'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 12), va osservato come lo stesso legislatore attribuisca alla misura una portata solo eventuale, tenuto conto dell'art. 26, comma 13, che ne subordina l'efficacia «alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

Verifica tanto più stringente alla luce del relativo ambito di applicazione, non riservato ai soli produttori da fonte solare, ma esteso a tutti i percettori di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ogni caso, ferma l'impossibilità di apprezzarne compiutamente il contenuto in assenza delle necessarie disposizioni attuative (si pensi, a es., al comma 9, lettera *d*), che demanda all'Autorità di «stabilire i criteri e le procedure per determinare la quota annuale costante di incentivi pluriennali che può essere oggetto di cessione da parte di ciascun soggetto beneficiario, tenendo conto anche della tipologia e della localizzazione degli impianti»), anche qui è posto un limite quantitativo agli incentivi cedibili (80%), mentre non paiono disciplinate le conseguenze sui rapporti di finanziamento eventualmente accesi dai produttori (i quali, attraverso la cessione, intendano monetizzare immediatamente l'incentivo).

La possibilità di un recesso anticipato del produttore dal contratto di finanziamento sembra in effetti presa in considerazione dal comma 11, che reca però un impegno generico per il Governo («assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati»).

4.1.3 Da quanto detto, e all'esito del bilanciamento tra l'interesse perseguito dal legislatore e la lesione dei diritti dei fruitori delle agevolazioni, emerge l'irragionevolezza e l'assenza di proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., delle norme dell'art. 26 comma 3 decreto-legge n. 91/2014, come convertito dalla legge n. 116/2014, apparendo altresì violato anche l'art. 41 Cost., alla luce dell'irragionevole effetto della frustrazione delle scelte imprenditoriali attraverso la modificazione degli elementi costitutivi dei rapporti in essere come contrattualizzati o, comunque, già negoziati.

Ciò in quanto, riassuntivamente:

il sistema degli incentivi perde la sua stabilità nel tempo nonostante lo stesso sia stato già individuato e predefinito in una convenzione o contratto di diritto privato (art. 24, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 28/2011);  
gli investimenti effettuati non sono salvaguardati;  
viene meno l'equa remunerazione degli investimenti effettuati;

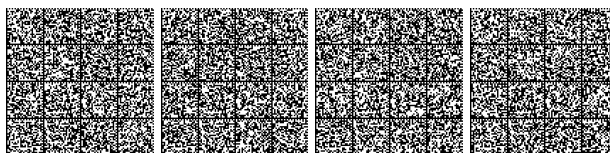
il periodo di tempo per la percezione dell'incentivo, invariato nella misura complessiva, viene prolungato indipendentemente dalla vita media convenzionale degli impianti (lettera *a*); l'incentivo non è più costante per tutto il periodo di diritto, ma si riduce in assoluto per tutto il periodo residuo (lettera *c*) o varia in diminuzione nell'ambito del ventennio originario di durata della convenzione (lettera *a*) o per cinque anni (lettera *b*).

4.2 Il comma 3 viola inoltre l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, Prot. addizionale n. 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848) e all'art. 6, par. 3, Trattato UE, che introduce nel diritto dell'Unione «in quanto principi generali», i «diritti fondamentali» garantiti dall'anzidetta Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo detto art. 1 — che afferma il principio di «protezione della proprietà», ammettendo al contempo l'adozione delle misure legislative «ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» — conferisce protezione anche ai diritti di credito (e alle aspettative legittime; *v.*, *ex plur.*, Maurice c. Francia [GC], del 6 ottobre 2005, n. 11810/03, par. 63 e ss.), reputando ammissibili le «interferenze» (ingerenze) da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (*cf.*: Arras e altri c. Italia, n. 17972/07, 14 febbraio 2012 e 14 maggio 2012, final, par. 77-79: 78.).

In questa prospettiva, l'ingerenza costituita dalla sottrazione di parte dei crediti spettanti ai produttori di energia in forza delle convenzioni stipulate con il GSE non appare giustificata ed è in contrasto con il principio di proporzionalità, non risultando l'intervento ablatorio adeguatamente bilanciato dalla finalità di diminuire le tariffe elettriche in favore di alcune categorie di consumatori.

4.3 Ulteriore violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: disparità di trattamento ed ulteriori profili di irragionevolezza e sproporzione.





È dubbia la costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, rispetto all'art. 3 Cost., eventualmente anche in relazione all'art. 41 Cost., nella parte in cui prevede che la rimodulazione si applichi soltanto agli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» (*recte*: ai soggetti fruitori di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da tali impianti).

4.3.1) Tale restrizione del campo applicativo comporta la creazione, all'interno dell'insieme dei titolari degli impianti fotovoltaici incentivati, di due sottoinsiemi di imprese distinte in base alla «potenza nominale» (dell'impianto), destinatarie di un trattamento differenziato.

A dire della parte pubblica le ragioni di tale scelta sarebbero da ricondurre essenzialmente alla circostanza che i soggetti incisi dalla rimodulazione, pur costituendo un'esigua percentuale (4%) del totale di quelli agevolati, fruirebbero di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

In disparte l'esattezza del dato numerico, questa considerazione non integra tuttavia un profilo idoneo a sorreggere la contestata differenziazione di trattamento e, in particolare, il deteriore trattamento disposto per quelli di maggiori dimensioni, occorrendo tener conto delle modalità di funzionamento delle tariffe incentivanti.

La relativa entità dipende infatti dalla quantità di energia prodotta, sicché è evenienza del tutto normale, e insita nel sistema, che i soggetti dotati di più elevata capacità produttiva, fruendo di incentivi proporzionati, possano assorbire un ammontare di benefici più che proporzionale rispetto al loro numero.

In altri termini, nel regime di sostegno delineato dai conti energia rileva la quantità dell'energia prodotta, non già il numero dei produttori, con la conseguenza che misure dirette a colpire soltanto alcuni di costoro sortiscono l'effetto di differenziare posizioni giuridiche omogenee.

Le precedenti considerazioni dimostrano al contempo l'ulteriore irragionevolezza delle misure, foriere di un trattamento deteriore per alcuni produttori in assenza di adeguata causa giustificativa, non risultando percepibili le ragioni di interesse pubblico poste a base della distinzione.

La sussistenza dei vizi innanzi indicati pare avvalorata dall'ulteriore esonero disposto dall'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge n. 133/14 cit. in favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014, «enti locali o scuole», norma che infatti opera un distinguo fondato sulla peculiare qualità dei percettori dei benefici, indipendentemente dalla quantità di energia prodotta.

4.3.2) Altro profilo di discriminazione si desume dal trattamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal solare.

Nell'ambito dell'art. 26 il legislatore prende in considerazione anche tali soggetti nella parte relativa all'«acquirente selezionato».

Senonché, non si comprendono le ragioni del deteriore trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi parimenti finanziati dagli utenti attraverso i cc.dd. oneri generali di sistema (e dunque con il versamento delle componenti della bolletta elettrica A3 o assimilate).

4.3.3) La creazione di categorie differenziate determina anche un *vulnus* alla concorrenza e una lesione della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. dei produttori di energia elettrica destinatari dell'art. 26, comma 3, i quali, ancorché in un contesto economico connotato dal sostegno pubblico, vedono pregiudicata la possibilità di operare sul mercato a parità di condizioni con gli altri produttori da fonte solare e, più, in generale, di energia rinnovabile. Sotto questo profilo, pertanto, risultano lesi gli articoli 3 e 41 Cost.

## 5. Violazione art. 77 Cost.

Secondo la Corte costituzionale «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto -legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sent. n. 93 del 2011).

Essa precisa anche che il relativo sindacato «va [...] limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione»».

Ai fini della relativa indagine la Corte ha rimarcato la centralità dell'elemento dell'«evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, dovendo risultare una «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sent. n. 22/2012, nonché sentt. nn. 128/2008 e 171/2007).



Ciò in quanto «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge» ex art. 77 Cost., con l'ulteriore precisazione che «il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno» e ponendosi «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione [...] in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte cost. n. 22/2012).

In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità [...], costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sent. n. 22/2012).

Ora, premesso che ai sensi dell'art. 15, comma 1 della legge n. 400/1988, i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», il dubbio di costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, insorge in relazione alla circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del decreto-legge n. 91/2014 il riferimento al «rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese» e al «contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche», nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti.

Risulta, infatti, presa in considerazione unicamente (con riguardo alla materia in esame) «la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale» (gli altri enunciati del preambolo riguardano la straordinaria necessità e urgenza di adottare «disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi», di «prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini», di adottare «disposizioni per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell'economia nazionale, e la competitività del medesimo settore [...]», di adottare «disposizioni per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»).

Il testo è poi articolato in un titolo unico (tit. I «misure per la crescita economica») e in 3 capi («disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo»; «disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'unione europea»; «disposizioni urgenti per le imprese»).

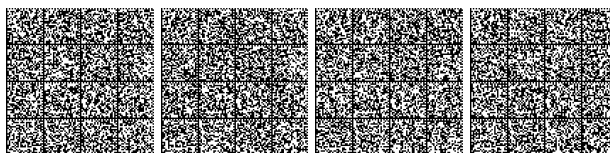
L'art. 26 è contenuto nel capo III, «disposizioni urgenti per le imprese», insieme a una serie di articoli omogenei (da 23 a 30) effettivamente al tema della «più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici» (così l'art. 23 cit., che individua gli articoli da 24 a 30 quali generatori di «minori oneri per l'utenza»), ma in un contesto di norme tra di loro del tutto eterogenee (*cf.* articoli 18 e seguenti).

Appare dunque carente l'elemento finalistico richiesto dalla Corte costituzionale, non sembrando ravvisabile «l'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare».

Sotto altro profilo, esso contiene anche misure che non sono «di immediata applicazione», come sancito dall'art. 15, comma 3, legge n. 400/1988, essendo sufficiente considerare le menzionate norme sull'«acquirente selezionato» e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12).

6. Profili di non manifesta infondatezza dell'art. 26, comma 2, in relazione agli articoli 3, 41, 77 e 117, 1° comma Cost.

L'art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, interviene sulle modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti, prevedendo, «dal secondo semestre 2014», che il GSE le eroghi «con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione», con effettuazione del «conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo».



Il decreto ministeriale 16 ottobre 2014, nel dare attuazione al comma 2, sancisce, all'all. 1 (punto 1.1), che ai fini dell'individuazione del «valore della rata di acconto», la «producibilità media annua» sia determinata sulla base:

della c.d. «produzione storica», qualora disponibile, consistente nelle «ore di produzione del singolo impianto relative all'anno precedente»: nelle «Istruzioni operative» del 3 novembre 2014 il Gestore precisa che tale criterio si applica «qualora siano disponibili le misure valide relative a tutti i mesi dell'anno precedente»;

della c.d. «stima regionale», consistente in una «stima delle ore di produzione regionali»: sempre nelle Istruzioni si chiarisce che qualora le anzidette «misure valide riferite a tutti i mesi dell'anno precedente» non siano disponibili, si applica il criterio del «numero di ore annue medie, definite in funzione della regione in cui è localizzato l'impianto», sulla base della Tabella 1 («Ore equivalenti medie per Regione - anno 2014»).

In relazione a questa disposizione possono essere richiamate le considerazioni sopra sviluppate, potendosi dubitare della sua compatibilità con gli articoli 3, 41 e 77 Cost.

Essa, oltre a risentire della medesima eterogeneità ipotizzata con riferimento al comma 3, incide parimenti su rapporti in corso di esecuzione, definendo autoritativamente le modalità di attuazione dell'obbligazione di pagamento degli incentivi incombente sul Gestore.

Il comma 2 modifica infatti le condizioni contrattuali in essere, sostituendo il criterio della «produzione effettiva» — fondato dunque su un dato di realtà (le modalità di erogazione delle tariffe per i vari conti energia si basano sulle misure dell'energia prodotta; *cf.* a es. art. 6, comma 4, decreto ministeriale 5 luglio 2012; si ricorre a criteri supplementivi, quale la «producibilità attesa», nel caso di mancata comunicazione delle misure; *cf.* art. 5.3, all. A, delib. Aeg n. 181/10 del 20 ottobre 2010, in riferimento al III conto) — con quello della «producibilità media annua» (a sua volta supplito, in assenza di «misure valide», dalle «ore equivalenti medie per Regione»), senza considerare che il singolo beneficiario ha acceduto al regime di sostegno confidando nella possibilità di disporre di un flusso di cassa commisurato all'effettiva produzione, sulla base del quale provvedere alle proprie esigenze di tipo finanziario, continuative (es. rimborso dei finanziamenti) o contingenti che siano.

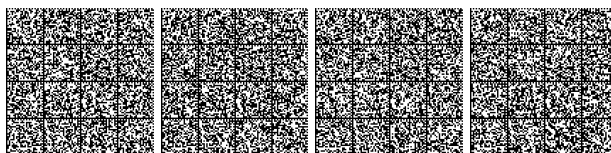
In altri termini, anche questa misura comporta un'alterazione dei rapporti giuridici in corso, e, con riferimento al primo anno di operatività del meccanismo, un pregiudizio economico certo (consistente nella ritardata percezione del 10% dell'incentivo spettante, qualificato dalla legge in termini di «conguaglio»).

Sicché il raggiungimento di quella che pare essere la sua dichiarata finalità — «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi» (art. 26, comma 1) — avviene a scapito del fruitore degli incentivi, che non è messo in condizione di acconsentire al mutamento delle condizioni alle quali avviene la regolazione delle partite economiche del rapporto.

Si può aggiungere in proposito che il duplice effetto del comma 2 — pagamenti non commisurati alla produzione e, soprattutto, differita corresponsione del 10% per il primo anno — pare in contrasto col canone di tempestività dei pagamenti desumibile dalla direttiva 2011/7/UE (v. cons. 3), laddove stabilisce che in ogni «transazione commerciale» tra imprese e pubblica amministrazione (*cf.* art. 2, par. 1), il periodo di pagamento non deve superare il termine di «trenta giorni di calendario dal ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta equivalente di pagamento» (ovvero decorrenti dalla data di conclusione della «procedura di accettazione o di verifica» diretta ad accertare la conformità delle merci o dei servizi al contratto; *cf.* art. 4, par. 3; termine che, secondo il successivo par. 6, può essere superato solo al ricorrere di un espresso patto contrario e di una giustificazione oggettiva dipendente dalla «natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche»); e ciò indipendentemente dalla diretta riferibilità alla categoria delle «transazioni commerciali» dei rapporti che si inscrivono nell'ambito delle sovvenzioni pubbliche (tenuto anche conto, con riguardo al caso in esame, della pariteticità delle posizioni di Gestore e di beneficiario dell'incentivo).

Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità, relative all'applicazione dei commi 2 e 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte solare, aventi potenza superiore a 200 kW, che fruiscono di incentivazioni in atto ai sensi dei Conti Energia.

Il giudizio è di conseguenza sospeso per la rimessione delle questioni suddette all'esame della Corte costituzionale, mandando alla Segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, unitamente al ricorso, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter);*

*Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, comma 1 della Costituzione, nonché 1, Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6, paragrafo 3, Trattato UE secondo quanto specificato in motivazione;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;*

*Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2015, 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Mario Alberto di Nezza, consigliere;

Anna Maria Verlengia, consigliere, estensore.

*Il Presidente: DANIELE*

*L'estensore: VERLENGIA*

16C00305

N. 223

*Ordinanza del 25 novembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da CGE Palea Arsa Srl contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri*

**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, comma 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA TER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 15334 del 2014, proposto dalla CGE Palea Arsa Srl, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Dei Giudici, Germana Cassar, Immacolata Battagliano, con domicilio eletto presso lo studio legale Macchi Di Cellere Gangemi in Roma, Via Cuboni, 12;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Governo della Repubblica, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, Gestore servizi energetici Gse Spa, Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema Idrico;



per l'annullamento  
previa sospensione:

delle «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014» pubblicate;

del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 17 ottobre 2014 con cui sono stati individuati i criteri e le percentuali di rimodulazione degli incentivi;

a) per l'accertamento: del diritto di non esercitare alcuna delle tre opzioni di rimodulazione dell'incentivo per la produzione di energia elettrica fotovoltaica, previste dall'art. 26, terzo comma, lettere a), b) e c), decreto-legge n. 91/2014;

previa rimessione:

alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, lettere a), b) e c), della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, per violazione degli articoli 3, 41, 42 e 97 della Costituzione e del principio del legittimo affidamento, nonché per violazione degli articoli 10 e 117, comma 1 della Costituzione, con riferimento agli obblighi internazionali derivanti dal Trattato sulla Carta europea dell'energia, stipulato a Lisbona il 17 dicembre 1994 e ratificato in Italia con legge 10 novembre 1997, n. 415 e in relazione ai contenuti della Direttiva 2009/28/CE, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 28 del 2011, alla violazione del diritto comunitario e in relazione alla Direttiva 2000/35/CE e alla Direttiva 2011/7/UE;

oppure, previa disapplicazione:

dell'art. 26, comma 3, lettere a), b) e c) del decreto-legge n. 91/2014 per violazione del diritto comunitario, segnatamente del Protocollo n. 1 alla CEDU, (Protezione della proprietà), del Trattato sulla Carta europea dell'energia, stipulato a Lisbona il 17 dicembre 1994 e ratificato in Italia con legge 10 novembre 1997, n. 415, della Direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento,

oppure, in alternativa:

previa remissione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), della conformità dell'art. 26, comma 3, della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, e dei Decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, ai principi di diritto comunitario e alle norme della Direttiva 2009/28/CE;

nonché per il risarcimento dei danni derivanti dalla applicazione della riduzione dell'incentivo riconosciuto da determinarsi in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso, spedito per la notifica a mezzo posta il 13 novembre 2014 e depositato il 5 dicembre 2014, la CGE Palea Arsa Srl ha impugnato il decreto del 17 ottobre 2014 del Ministero dello sviluppo economico e le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014», chiedendone l'annullamento e l'accertamento del diritto di non esercitare alcuna delle tre opzioni di rimodulazione dell'incentivo per la produzione di energia elettrica fotovoltaica, previste dall'art. 26, terzo comma, lettere a), b) e c), decreto-legge n. 91/2014, previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, per violazione degli articoli 3, 10, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione.

In alternativa chiede la disapplicazione dell'art. 26, comma 3, della legge 11 agosto 2014, n. 116, o ancora, la remissione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, ai principi di diritto comunitario e alle norme della Direttiva 2009/28/CE.

Le amministrazioni intime non si sono costituite.

All'udienza pubblica del 25 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.



## DIRITTO

1. Con separata sentenza parziale, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del codice del processo amministrativo, il Tribunale ha definito le questioni pregiudiziali relative alla giurisdizione del giudice amministrativo ed all'ammissibilità dell'azione di accertamento.

Con la presente ordinanza il Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, il quale ha previsto, per i soli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, come quelli di cui è titolare la ricorrente, la rideterminazione degli incentivi in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni stipulate dalla ricorrente con il GSE ed ancora in corso, per violazione degli articoli degli articoli 3 e 41 e del principio del legittimo affidamento; 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione alle norme e ai principi comunitari ed internazionali; dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU; dell'art. 77 Cost.

Oggetto della domanda proposta con il ricorso è l'accertamento del diritto della ricorrente a non esercitare nessuna delle opzioni previste dalla norma censurata, mantenendo le condizioni tariffarie previste dalle convenzioni in essere, nonché l'annullamento dei provvedimenti emanati in attuazione dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità della disposizione citata.

L'art. 26 citato, rubricato «Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici», ha, infatti, previsto che «A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti; (100)

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;

2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;

3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c)».

2. In punto di rilevanza, il Tribunale ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, sia pregiudiziale alla risoluzione della controversia.

La domanda proposta in giudizio ha, infatti, ad oggetto:

a) l'annullamento del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 17 ottobre 2014, emanato in applicazione dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, con cui sono stati individuati i criteri e le percentuali di rimodulazione degli incentivi, e delle «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014» pubblicate dal G.S.E. sul proprio sito internet in data 3 novembre 2014;

b) l'accertamento del diritto di non esercitare alcuna delle tre opzioni di rimodulazione dell'incentivo per la produzione di energia elettrica fotovoltaica, previste dall'art. 26, terzo comma, lettere a), b) e c), decreto-legge n. 91/2014, del diritto di conservare le condizioni contrattuali stabilite nelle convenzioni stipulate con il G.S.E. e dell'insussistenza del potere del G.S.E. di applicare l'opzione prevista dall'art. 26, terzo comma, lettera c) citato nel caso di mancato esercizio, entro il 30 novembre 2014, delle opzioni di scelta previste dalla disposizione in esame.



In ordine alla domanda di accertamento questo Tribunale, con la sentenza parziale sopra menzionata, a cui rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera *d*) c.p.a., si è pronunciato sulla ammissibilità della stessa, trattandosi di tecnica di tutela consentita dalla natura di diritto soggettivo della situazione giuridica azionata ed identificabile nella pretesa all'incentivo come quantificato nelle convenzioni «di diritto privato» menzionate dall'art. 24, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo n. 28/2011.

L'azione di accertamento deve, peraltro, ritenersi ammissibile anche nel caso in cui la posizione giuridica fosse da qualificarsi di interesse legittimo, ove la predetta tecnica di tutela rappresenti, come nel caso sub *judice*, l'unica idonea a garantire una tutela adeguata ed efficace (*cf.* Ad. Pl. 15/2011).

Sempre in relazione alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale va evidenziato che, oltre alla domanda di accertamento, la ricorrente ha proposto una domanda caducatoria avente ad oggetto atti emanati in attuazione dell'art. 26, decreto-legge n. 91/2014 (la cui conformità alla Costituzione è oggetto di contestazione) che nella fattispecie riveste ruolo e funzione di norma legittimante l'esercizio del potere amministrativo estrinsecatosi con l'adozione degli atti impugnati.

In quest'ottica deve essere precisato che il legislatore dell'emergenza, con l'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, non attribuisce all'amministrazione nessun margine di apprezzamento, fissando, con norma di legge primaria, anche le modalità con le quali operare le riduzioni tariffarie spettanti a destinatari ben individuati (i titolari di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 *KW*), così rendendo meramente applicativi i provvedimenti con i quali l'Amministrazione redigerà le Tabelle contenenti i coefficienti di rimodulazione e le Istruzioni Operative.

Qualunque sia l'opzione prescelta ed il contenuto dell'attività amministrativa affidata dal legislatore al Ministro dello sviluppo economico, non verranno meno le riduzioni tariffarie peggiorative rispetto alle agevolazioni previste nelle convenzioni in essere.

L'opzione sub-*a*) prevede che l'incentivo venga erogato per un periodo di 24, contro gli attuali 20, ma in misura ridotta in percentuale variabile in ragione del periodo residuo (25% il 12° anno, il 23% il 13°, fino al 17% il 19°).

Il prolungamento per quattro anni non compensa della decurtazione dell'incentivo per il residuo periodo tutti quegli impianti che hanno un lungo periodo residuo (15-12), senza considerare che l'incentivo è commisurato alla vita media degli impianti e che nel tempo aumentano i costi per il mantenimento in efficienza degli stessi.

L'opzione sub-*b*) è parimenti peggiorativa ove prevede una riduzione della tariffa per un primo periodo ed un pari incremento nel secondo, atteso che il rendimento di tali impianti nei primi anni di attività è sensibilmente maggiore.

L'opzione sub-*c*) è manifestamente peggiorativa laddove prevede un taglio dal 6% all'8% per il residuo periodo di durata dell'incentivazione.

Ne deriva che la lesione, attualmente riferibile alla posizione di parte ricorrente, consegue all'immediata operatività dell'obbligo, imposto dall'art. 26, terzo comma, decreto-legge n. 91/2014, di scelta di uno dei tre regimi peggiorativi previsti dalla norma.

Dal momento che la lesione consegue alla mera entrata in vigore della norma, che non necessita per la sua attuazione dell'intermediazione del potere amministrativo del Ministero o del Gestore, ove è previsto che, nell'ipotesi di mancato esercizio dell'opzione, agli operatori economici si applica la rimodulazione di cui alla lettera *c*) del terzo comma dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014, la norma è autoapplicativa.

Anche l'intervento del GSE, previsto dalla disposizione in esame, è finalizzato alla sola quantificazione in concreto, con riferimento alle percentuali di riduzione già fissate dalla norma, dell'incentivo risultante dall'opzione sub-*c*), applicata in via imperativa dalla legge, senza lasciare margini ad una autonoma manifestazione di volontà nella sua applicazione.

La norma censurata, inoltre, per il suo contenuto univoco, specifico ed immediatamente lesivo degli interessi economici dei suoi destinatari non si presta in alcun modo ad una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale al fine di valutarne la conformità al canone di ragionevolezza e non arbitrarietà.

Per quanto sopra osservato, pertanto, la questione è rilevante.

3. Con diverse ordinanze, tutte adottate nella odierna Camera di Consiglio, (*v.* per tutte ordinanza TAR Lazio Sez. III-*ter* n. 8671/2015 su analogo ricorso), si ripercorre la disciplina dell'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte solare al fine di meglio illustrare il quadro normativo nel quale si iscrivono le disposizioni qui impuginate.

A tali ordinanze il Collegio rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera *d*), c.p.a., richiamandone i contenuti per quanto qui non riproposto.

L'art. 26, oggi in esame, reca «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici» (la disposizione, introdotta con il decreto-legge, è stata profondamente modificata nel corso dell'*iter* di conversione).



Ai fini di un più agevole esame, esso può essere suddiviso in quattro parti.

i) *ambito applicativo e finalità (comma 1).*

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'art. 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.»

L'intervento si rivolge ai percettori delle tariffe incentivanti riconosciute in base ai conti energia ed è ispirato alla duplice finalità di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi», cui è collegato il comma 2, e di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili».

ii) *modalità di erogazione (comma 2).*

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.»

La norma introduce, a far tempo dal 1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti secondo il meccanismo acconti-conguaglio (acconto del 90% della “producibilità media annua stimata di ciascun impianto” nell'anno di produzione, da versare in “rate mensili costanti”, e “conguaglio”, basato sulla “produzione effettiva”, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di produzione).

A tale comma è stata data attuazione col decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014).

iii) *rimodulazione (comma 3).*

Il comma 3 contiene le disposizioni oggetto di censura, sopra riportate, delineando la disciplina sostanziale della rimodulazione, stabilendone l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2015.

iii.1) L'ambito soggettivo di applicazione è più ristretto di quello contemplato dal comma 1, venendo presi in considerazione i soli “impianti di potenza nominale superiore a 200 kW”.

L'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), ha operato un'ulteriore restrizione, esonerando dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 gli “impianti i cui soggetti responsabili erano [alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014] enti locali o scuole”.

iii.2) La norma concede agli operatori la possibilità di optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative:

lettera a): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni (decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto), applicando le riduzioni indicate nella tabella di cui all'allegato 2 al decreto-legge n. 91/2014, sulla base di una proporzione inversa tra «periodo residuo» (dell'incentivazione) e “percentuale di riduzione”. Sono previsti 8 scaglioni di “periodo residuo”, a partire da “12 anni”, cui corrisponde una riduzione del 25%, sino a “19 anni e oltre”, cui corrisponde una riduzione del 17%;

lettera b): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, essa viene suddivisa in due “periodi”, il primo dei quali “di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale” e il secondo “di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura”.

Secondo la disposizione, le relative percentuali (di rimodulazione) avrebbero dovuto essere emanate entro il 1° ottobre 2014 “in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti”.

A tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 maggio 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014, entrato in vigore il 25 ottobre; *cfr.* art. 2), che all'allegato 1 ha indicato l'algoritmo per determinare l'entità della rimodulazione;

lettera c): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, si applica una riduzione “dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione” secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW; 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW; 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).

In caso di mancato esercizio della scelta, la legge prescrive l'applicazione di questa terza ipotesi sub-c).





iv) misure di “accompagnamento” (commi 5-12).

Un altro blocco di disposizioni introduce alcune misure di “accompagnamento”:

iv.1) finanziamenti bancari (comma 5):

ai sensi del comma 5, il “beneficiario della tariffa incentivante di cui ai commi 3 e 4 può accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l’incentivo già spettante al 31 dicembre 2014 e l’incentivo rimodulato”; tali finanziamenti “possono beneficiare, cumulativamente o alternativamente, sulla base di apposite convenzioni con il sistema bancario, di provvista dedicata o di garanzia concessa dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A.” (CDP); a sua volta, l’esposizione di CDP è garantita dallo Stato [...] secondo criteri e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell’economia e delle finanze».

A tale disposizione è stata data attuazione col decreto ministeriale 29 dicembre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2015), che stabilisce, tra l’altro, all’art. 1, che «è garantita dallo Stato l’esposizione» di CDP «rappresentata da crediti connessi ad operazioni di provvista dedicata o di garanzia, per i finanziamenti bancari a favore dei beneficiari della tariffa incentivante», ai sensi del menzionato art. 26, comma 5 (comma 1) e che la garanzia dello Stato, «concessa a titolo oneroso [...] diretta, incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta» (comma 2), copre fino all’80% dell’ammontare.

iv.2) adeguamento della durata dei titoli (comma 6):

in riferimento all’opzione sub lettera a), «Le regioni e gli enti locali adeguano, ciascuno per la parte di competenza e ove necessario, alla durata dell’incentivo come rimodulata [...], la validità temporale dei permessi rilasciati, comunque denominati, per la costruzione e l’esercizio degli impianti fotovoltaici ricadenti nel campo di applicazione del presente articolo»;

iv.3) «acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13):

la misura concerne tutti «i beneficiari di incentivi pluriennali, comunque denominati, per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» — non solo, dunque, i produttori da energia solare — , i quali «possono cedere una quota di detti incentivi, fino ad un massimo dell’80 per cento, ad un acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (comma 7).

L’«acquirente selezionato» subentra ai beneficiari «nei diritti a percepire gli incentivi», «salva la prerogativa» di Aeggsi «di esercitare annualmente [...] l’opzione di acquisire tali diritti» per un importo definito dalla stessa disposizione (comma 8: «a fronte della corresponsione di un importo pari alla rata annuale costante, calcolata sulla base di un tasso di interesse T, corrispondente all’ammortamento finanziario del costo sostenuto per l’acquisto dei diritti di un arco temporale analogo a quello riconosciuto per la percezione degli incentivi»).

Essa demanda poi all’AEEG: i) la definizione (entro il 19 novembre 2014) delle inerenti modalità attuative, attraverso la definizione del sistema per gli acquisti e la cessione delle quote (comma 9); ii) la destinazione «a riduzione della componente A3 degli oneri di sistema», «nel rispetto di specifici indirizzi», dettati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dell’«eventuale differenza tra il costo annuale degli incentivi» acquistati dall’acquirente selezionato e l’importo annuale determinato ai sensi del comma 8.

Tali provvedimenti non risultano ancora emanati.

L’art. 26 prevede ancora:

al comma 12, che «alle quote di incentivi cedute ai sensi delle disposizioni di cui al comma 9 non si applicano, a decorrere dalla data di cessione, le misure di rimodulazione di cui al comma 3»;

al comma 13, che «l’efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 12 è subordinata alla verifica da parte del Ministero dell’economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

iv.4) Infine, con il comma 11 viene demandato al Governo di «assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati».

Da ultimo, giova dare atto che il GSE ha pubblicato nel proprio sito istituzionale le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici» (con data 3 novembre 2014), recanti precisazioni sulle modalità di applicazione del nuovo meccanismo.

3.4.3. Gli effetti dell’art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014.

Come si è visto, le previsioni dell’art. 26, comma 3, incidono sugli incentivi percepiti, in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari conti energia, dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW.



Quanto al campo applicativo soggettivo, la platea dei destinatari della norma costituisce una percentuale ridotta dei soggetti percettori dei benefici.

Dalle difese dell'amministrazione risulta che gli stessi costituirebbero una percentuale di circa il 4% del totale degli impianti incentivati (ca. 9.000 su ca. 198.000), destinatari di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

Dai dati pubblicati dal GSE nel proprio sito istituzionale risulta peraltro un numero maggiore di impianti incentivati (al 31 luglio 2014 m 550.785 impianti, per una potenza complessiva di ca. 17,731 MW, dei quali 12.264 con potenza superiore a 200 kW; *cf.* sito internet GSE, sezione «Conto Energia» - «Risultati incentivazione» - «Totale dei risultati»).

Sotto il profilo oggettivo, ciascuna delle opzioni del comma 3 impatta in senso peggiorativo sulla posizione degli operatori siccome definita nelle convenzioni di incentivazione, esplicando un effetto novativo sugli elementi della durata o dell'importo delle tariffe incentivanti o su entrambi, e tanto anche a non voler tener conto dei costi di transazione derivanti dalla necessità di adeguare gli assetti in essere alla nuova situazione.

E, infatti, a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera *c*), avente chiara portata negativa:

l'allungamento della durata divisata dalla lettera *a*) (estensione a 24 anni con proporzionale riduzione delle quote annuali), oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé (notoriamente) pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (si pensi a es. alle attività di gestione, alla durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, delle assicurazioni, ecc.), ferma la necessità del parallelo adeguamento dei necessari titoli amministrativi (*cf.* comma 6);

la lettera *b*) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione all'opzione di tutti gli interessati) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014): poiché l'incentivo è funzione della produzione, il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività, determina la non recuperabilità dei minori importi relativi al periodo 2015-2019, attraverso gli incrementi delle tariffe riferibili al periodo successivo (nel quale gli impianti stessi hanno minore efficienza);

4. Le disposizioni di cui all'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, ove ha previsto la rideterminazione degli incentivi, per gli impianti fotovoltaici di potenza superiore ai 200 kw, in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni attualmente in essere, la questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata sotto i profili di seguito analizzati.

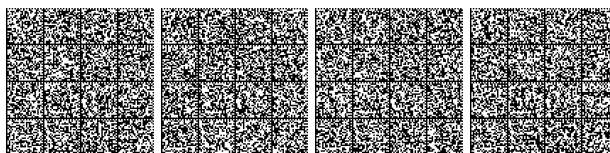
4.1. Violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: irragionevolezza, sproporzione e violazione del legittimo affidamento.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 risulta in contrasto con gli articoli 3 e 41 Cost. laddove incide ingiustificatamente sulle consolidate posizioni di vantaggio, riconosciute da negozi di «diritto privato» e sul legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi.

4.1.1) La questione rientra nel tema dei limiti costituzionali alle leggi di modificazione dei rapporti di durata e della c.d. retroattività impropria, quale attributo delle disposizioni che introducono «per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata», con riflessi negativi «sulla posizione giuridica già acquisita dall'interessato» (Corte costituzionale sent. n. 236/2009).

La Corte costituzionale ha più volte ricordato come nella propria giurisprudenza sia ormai «consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sent. n. 236/2009 cit. e giurispr. ivi richiamata): «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sent. n. 64/2014, che cita la sentenza n. 264 del 2005, e richiama, in senso conforme, le sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

In applicazione di questa pacifica massima — integrata dal riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea secondo cui «una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo “improvviso e imprevedibile” senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02)» (così sent. n. 64/2014 cit.) — la Corte ha, a es., escluso l'inco-



stuzionalità di una normativa diretta alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» (con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati), sul rilievo che tale effetto non era «frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore», ma si inseriva «in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sent. n. 302/2010; v. anche sent. n. 64/2014, in cui è stata giudicata «non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche», alla luce, tra l'altro, del «dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale»).

Così come ha, al contrario, (sentenza Corte costituzionale n. 236/2009) ritenuto incostituzionale la disposizione introduttiva della graduale riduzione e finale abolizione del periodo di fuori ruolo dei docenti universitari (art. 2, comma 434, legge n. 244/2007), ravvisandone l'irragionevolezza, all'esito del «necessario bilanciamento» tra il perseguimento della finalità avuta di mira dalla norma «e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, nutrito da quanti, sulla base della normativa previgente, hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata» (ciò alla luce di una serie di elementi fattuali, quali le caratteristiche di detta posizione giuridica, «concentrata nell'arco di un triennio», interessante «una categoria di docenti numericamente ristretta», non produttiva di «significative ricadute sulla finanza pubblica», non rispondente «allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse» e neppure potendosi definire «funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari», con sacrificio pertanto «ingiustificato e perciò irragionevole, traducendosi nella violazione del legittimo affidamento — derivante da un formale provvedimento amministrativo — riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita»).

Del pari, con sentenza n. 92 del 2013, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, contenente «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

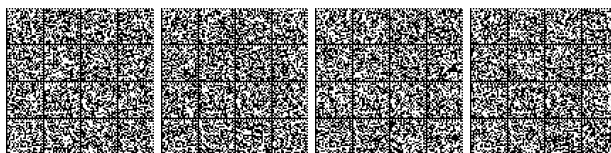
In tale occasione la Corte, dopo avere richiamato la propria giurisprudenza in materia di legittimità delle norme destinate ad incidere su rapporti di durata, ha ricordato che ciò che rileva è, non soltanto «il generico affidamento in un quadro normativa dal quale scaturiscano determinati diritti, ma quello specifico affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione» ed una determinata categoria di soggetti (nella fattispecie erano i titolari di aziende di deposito di vetture) secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni.

La Corte continua affermando che «l'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto o alla relativa loro sicurezza quanto piuttosto al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione.

Da ciò consegue che il vaglio di ragionevolezza della trasformazione a cui sono assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione denunciata deve avvenire non sul piano di una astratta ragionevolezza della volontà normativa quanto piuttosto «sul terreno della ragionevolezza complessiva della operazione da apprezzarsi nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi che risultano nella specie coinvolti, al fine di evitare che «una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La conclusione è che «la disposizione retroattiva, specie quanto determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggetti perfetti che trovino la loro base in rapporti di durata di matura contrattuale o convenzionale — pubbliche o private che siano le parti contraenti — deve dunque essere assistita da una «causa» normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda «accettabilmente» penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti.».

Più in generale, sul tema dell'efficacia retroattiva delle leggi la Corte ha reiteratamente affermato che il divieto di retroattività non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., ben potendo il legislatore emanare norme retroattive «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» e con una serie di limiti generali, «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei



destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenze n. 160/2013 e n. 209/2010).

Tali conclusioni non si discostano (e anzi sembrano permeate) dagli esiti raggiunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'operatività del principio di legittimo affidamento (cui è sotteso quello della certezza del diritto) nel campo dei rapporti economici, in relazione al quale è stato elaborato il criterio dell'operatore economico «prudente e accorto»: la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì «prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative», ma non «qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi» (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, inoltre, «gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali» (*cf.* punto 53, sent. Corte di giustizia 10 settembre 2009, in causa C-201/08, *Plantanol*, cit.).

Per completezza, si può sottolineare come nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo lo stesso legislatore nazionale abbia da ultimo conferito valenza pregnante al principio dell'affidamento.

Basti considerare le rilevanti innovazioni apportate alla legge n. 241/1990 dal decreto-legge n. 12 settembre 2014, n. 133 (convertito in legge con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

Con l'art. 25, comma 1, lettera *b-ter*), di detto decreto-legge (lettera aggiunta dalla legge di conversione) è stato infatti modificato l'art. 21-*quinquies*, comma 1, legge n. 241/1990 cit., sulla «revoca del provvedimento», nel duplice senso: *a*) di circoscrivere il presupposto del «mutamento della situazione di fatto», che per la nuova disposizione deve essere «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»; *b*) di precludere, nell'ipotesi di «nuova valutazione dell'interesse pubblico originario», la revoca dei provvedimenti (a efficacia durevole) di «autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».

Ciò che costituisce un significativo passo nell'articolato processo di emersione della centralità del principio di sicurezza giuridica (né sembrando fuori luogo pretendere che analogo atteggiamento, prescritto dal legislatore per le autorità amministrative, sia tenuto dallo stesso legislatore, sia pure con gli ovvi accorgimenti derivanti dalla diversità delle inerenti prerogative).

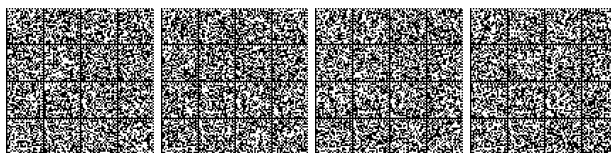
Tanto premesso, ritiene il Collegio che in capo ai soggetti titolari di impianti fotovoltaici, fruitori delle relative incentivazioni pubbliche in forza di contratto stipulato col GSE (previo riconoscimento delle condizioni per l'erogazione attraverso specifico provvedimento ammissivo), sussista una posizione di legittimo affidamento nei sensi innanzi precisati, non essendo mai emersi nel corso del tempo elementi alla stregua dei quali un operatore «prudente e accorto» avrebbe potuto prevedere, al momento di chiedere gli incentivi e di decidere se far entrare in esercizio il proprio impianto, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure lesive del diritto agli incentivi.

Come desumibile dalla precedente rassegna normativa, nel contesto internazionale di favore per le fonti rinnovabili e in adesione alle indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo, il legislatore nazionale ha consentito la nascita e favorito lo sviluppo di un settore di attività economica ritenuto particolarmente importante per i fini della stessa Unione europea, approntando un regime di sostegno connotato sin dalla sua genesi dalla «stabilità», nel senso che gli incentivi dei conti energia, una volta riconosciuti, sarebbero rimasti invariati per l'intera durata del rapporto.

Questa caratteristica si ricava anzitutto dal cambio di impostazione consistito nel passaggio da obiettivi indicativi (dir. 2001/77) a obbligatori (dir. 2009/28) e dalla conferma dell'autorizzazione agli Stati membri circa il ricorso a misure incentivanti per ovviare all'assenza di iniziativa da parte del mercato (regimi di sostegno).

Per parte sua, il legislatore italiano ha mostrato piena e convinta adesione agli indirizzi sovranazionali, conferendo specifico risalto alla promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili e, in particolare, dalla fonte solare.

Sin dal decreto legislativo n. 387/2003, nonostante la non obbligatorietà dell'obiettivo nazionale, è stato delineato un regime di sostegno ispirato al rispetto di criteri quale l'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio» (art. 7, comma 2, lettera *d*), tanto che i primi tre conti energia hanno chiaramente enucleato l'immutabilità per vent'anni dell'incentivazione riconosciuta al singolo operatore.



Il decreto legislativo n. 28/2011 ha amplificato la percezione di stabilità nei sensi anzidetti, individuando:

a) all'art. 23, tra i «principi generali» dei regimi di sostegno alle fonti rinnovabili: «la predisposizione di criteri e strumenti che promuovano [...] la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione, perseguendo nel contempo l'armonizzazione con altri strumenti di analogia finalità e la riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori» (enf. agg.; comma 1); nonché «la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati e la proporzionalità agli obiettivi, nonché la flessibilità della struttura dei regimi di sostegno, al fine di tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica» (enf. agg.; comma 2).

b) all'art. 24, tra i «criteri generali» dei meccanismi di incentivazione, quelli indicati al comma 2, lettere b), c) e d), secondo cui, rispettivamente, «il periodo di diritto all'incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto» (il principio si collega a quello dell'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio», confermato dalla precedente lettera a), «l'incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto» e «gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto» (enf. agg.).

c) all'art. 25, comma 11, recante clausola di salvezza dei «diritti acquisiti».

Ed è significativo che il legislatore delegato utilizzi ripetutamente i termini «diritto» (all'incentivo) o «diritti».

Né decampa dalla linea d'azione sinora esaminata il decreto-legge n. 145/2013 cit., adottato successivamente alla conclusione dei conti energia e dunque in un contesto nel quale il novero dei destinatari delle incentivazioni era ormai definito (o in via di definizione).

Tale provvedimento, pur muovendo dalla ritenuta «straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure» (tra le altre) «per il contenimento delle tariffe elettriche [...], quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese» (v. preambolo), e al dichiarato duplice fine di «contenere l'onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l'apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti», ha tuttavia introdotto meccanismi di tipo facoltativo e dunque non pregiudizievoli per i fruitori degli incentivi.

In questa prospettiva, sia gli interventi divisati *ex ante*, in corso di vigenza dei conti energia, dal decreto legislativo n. 28/2011 (anticipata cessazione del III conto, in una all'immanente temporaneità di IV e V conto, la cui operatività è stata collegata, come si è visto, al raggiungimento di specifici obiettivi), sia quelli previsti dal decreto-legge n. 145/2013 *ex post*, ossia dopo la chiusura del regime di sostegno, dimostrano come il legislatore abbia comunque preservato il «sinallagma» tra incentivi e iniziative in corso.

E infatti il c.d. «boom del fotovoltaico», sotteso alle inerenti determinazioni delle autorità pubbliche, per quanto riconducibile al parametro di esercizio della discrezionalità consistente nel «tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili» *ex art.* 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2011, è stato affrontato con misure operanti pro futuro, perché applicabili a impianti non ancora entrati in esercizio (come attestato dalle riferite vicende giudiziali relative al passaggio dal III al IV conto), mentre sono state accuratamente evitate scelte aventi efficacia *pro praeterito tempore*.

In altri termini, anche l'anticipata cessazione del III conto, ancorché abbia prodotto effetti negativi nei confronti degli investitori che avessero intrapreso attività preliminari alla realizzazione della propria iniziativa, non ha messo in discussione il «patto» stipulato con gli interessati, salvaguardando la posizione dei titolari degli incentivi e consentendo a ciascun operatore non ancora «contrattualizzato» di ponderare consapevolmente e adeguatamente il merito economico della propria iniziativa e di assumere le conseguenti determinazioni.

È pertanto possibile ravvisare il *vulnus* arrecato dall'art. 26, comma 3, in esame al «diritto all'incentivo» e al principio del legittimo affidamento degli operatori (stante l'imprevedibilità da parte di un soggetto «prudente ed accorto», titolare di un incentivo ventennale a seguito dell'adesione a uno dei conti energia, delle modificazioni *in pejus* del rapporto).

4.1.2) Le precedenti considerazioni non paiono superate dagli elementi addotti dalla parte pubblica al fine di escludere che l'art. 26 abbia dato vita a un «regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (quale aspetto sintomatico dell'incostituzionalità della disposizione), potendo dubitarsi della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento.

L'art. 23 decreto-legge n. 91/2014, rubricato «Riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione», prevede quanto segue:

«1. Al fine di pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, i minori oneri per l'utenza derivanti dagli articoli da 24 a 30 del presente decreto-legge, laddove abbiano effetti su specifiche componenti tariffarie, sono destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica.



2. Alla stessa finalità sono destinati i minori oneri tariffari conseguenti dall'attuazione dell'art. 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 9.

3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta i provvedimenti necessari ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2, garantendo che i medesimi benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra i soggetti che ne hanno diritto e assicurando che i benefici previsti agli stessi commi 1 e 2 non siano cumulabili a regime con le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema, di cui all'art. 39 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.».

Ora, non sono certo contestabili gli scopi avuti di mira dal legislatore, che intende «pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», distribuendo tra costoro «i minori oneri per l'utenza» generati anche dalle misure dell'art. 26 e, in ultima analisi, alleggerendo i costi dell'energia elettrica per i «clienti [...] in media tensione e [...] in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica».

Senonché, tale obiettivo — oltre a non sembrare del tutto consonante con la finalità specificamente declinata dal comma 1 dell'art. 26 nel senso di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili», non risultando in particolare chiaro il nesso tra tale «migliore sostenibilità» e la «più equa distribuzione degli oneri tariffari» tra gli utenti — è perseguito attraverso una «leva» che consiste in un'operazione redistributiva irragionevole e sproporzionata.

Il reperimento delle necessarie risorse finanziarie è infatti attuato attraverso una modificazione unilaterale e autoritativa dei rapporti in essere, di cui è dubbia di per sé la proporzionalità rispetto all'obiettivo avuto di mira dal legislatore, tenuto conto del rango e della natura degli scopi del regime di sostegno (basti por mente all'evocazione, da parte della dir. 2001/77, delle norme del Trattato sulla Unione Europea sulla tutela dell'ambiente), e che comunque non appare bilanciata da adeguate misure compensative (art. 26, commi 5 e seguenti), con ulteriore profilo di irragionevolezza.

Quanto ai «finanziamenti bancari» (comma 5), è sufficiente rilevare — in disparte gli aspetti collegati all'onerosità per i beneficiari dei meccanismi ipotizzati e ai costi di transazione comunque derivanti dall'impalcatura giuridico-finanziaria dei nuovi contratti — che la garanzia dello Stato non copre l'intero importo dell'eventuale operazione finanziaria (sino all'80% dell'ammontare dell'«esposizione creditizia [...] di CDP nei confronti della banca» o della «somma liquidata da CDP alla banca garantita») e che comunque si tratta di «finanziamenti» non automatici (residuando uno spazio di apprezzamento circa i requisiti dei beneficiari finali, che devono a es. essere soggetti «economicamente e finanziariamente sani», e circa il «merito di credito»; cfr. articoli 1 e 2, decreto ministeriale 29 dicembre 2014).

Né presenta natura compensativa l'adeguamento della durata dei titoli autorizzatori (comma 6), che costituisce piuttosto una conseguenza necessitata della protrazione del periodo di incentivazione oltre i venti anni nel caso di scelta dell'opzione di cui al comma 3, lettera a).

Quanto all'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 12), va osservato come lo stesso legislatore attribuisca alla misura una portata solo eventuale, tenuto conto dell'art. 26, comma 13, che ne subordina l'efficacia «alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

Verifica tanto più stringente alla luce del relativo ambito di applicazione, non riservato ai soli produttori da fonte solare, ma esteso a tutti i percettori di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ogni caso, ferma l'impossibilità di apprezzarne compiutamente il contenuto in assenza delle necessarie disposizioni attuative (si pensi, a es., al comma 9, lettera d, che demanda all'Autorità di «stabilire i criteri e le procedure per determinare la quota annuale costante di incentivi pluriennali che può essere oggetto di cessione da parte di ciascun soggetto beneficiario, tenendo conto anche della tipologia e della localizzazione degli impianti»), anche qui è posto un limite quantitativo agli incentivi cedibili (80%), mentre non paiono disciplinate le conseguenze sui rapporti di finanziamento eventualmente accessi dai produttori (i quali, attraverso la cessione, intendano monetizzare immediatamente l'incentivo).

La possibilità di un recesso anticipato del produttore dal contratto di finanziamento sembra in effetti presa in considerazione dal comma 11, che reca però un impegno generico per il Governo («assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati»).

4.1.3. Da quanto detto, e all'esito del bilanciamento tra l'interesse perseguito dal legislatore e la lesione dei diritti dei fruitori delle agevolazioni, emerge l'irragionevolezza e l'assenza di proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., delle norme dell'art. 26 comma 3 decreto-legge n. 91/2014, come convertito dalla legge n. 116/2014, apparendo altresì violato anche l'art. 41 Cost., alla luce dell'irragionevole effetto della frustrazione delle scelte imprenditoriali attraverso la modificazione degli elementi costitutivi dei rapporti in essere come contrattualizzati o, comunque, già negoziati.



Ciò in quanto, riassuntivamente:

il sistema degli incentivi perde la sua stabilità nel tempo nonostante lo stesso sia stato già individuato e pre-terminato in una convenzione o contratto di diritto privato (art. 24, comma 2, lettera D, decreto legislativo n. 28/2011);

gli investimenti effettuati non sono salvaguardati;

viene meno l'equa remunerazione degli investimenti effettuati;

il periodo di tempo per la percezione dell'incentivo, invariato nella misura complessiva, viene prolungato indipendentemente dalla vita media convenzionale degli impianti (lettera *a*); l'incentivo non è più costante per tutto il periodo di diritto, ma si riduce in assoluto per tutto il periodo residuo (lettera *c*) o varia in diminuzione nell'ambito del ventennio originario di durata della convenzione (lettera *a*) o per cinque anni (lettera *b*).

4.2. Il comma 3 viola inoltre l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, Prot. addizionale n. 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848) e all'art. 6, par. 3, Trattato UE, che introduce nel diritto dell'Unione «in quanto principi generali», i «diritti fondamentali» garantiti dall'anzidetta Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo detto art. 1 — che afferma il principio di «protezione della proprietà», ammettendo al contempo l'adozione delle misure legislative «ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» — conferisce protezione anche ai diritti di credito (e alle aspettative legittime; v., *ex plur.*, Maurice c. Francia [GC], del 6 ottobre 2005, n. 11810/03, par. 63 e ss.), reputando ammissibili le «interferenze» (ingerenze) da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (*cf.* Arras e altri c. Italia, n. 17972/07, 14 febbraio 2012 e 14 maggio 2012, final, par. 77-79: 78.).

In questa prospettiva, l'ingerenza costituita dalla sottrazione di parte dei crediti spettanti ai produttori di energia in forza delle convenzioni stipulate con il GSE non appare giustificata ed è in contrasto con il principio di proporzionalità, non risultando l'intervento ablatorio adeguatamente bilanciato dalla finalità di diminuire le tariffe elettriche in favore di alcune categorie di consumatori.

4.3. Ulteriore violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: disparità di trattamento ed ulteriori profili di irragionevolezza e sproporzione.

È dubbia la costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, rispetto all'art. 3 Cost., eventualmente anche in relazione all'art. 41 Cost., nella parte in cui prevede che la rimodulazione si applichi soltanto agli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» (*recte*: ai soggetti fruitori di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da tali impianti).

4.3.1) Tale restrizione del campo applicativo comporta la creazione, all'interno dell'insieme dei titolari degli impianti fotovoltaici incentivati, di due sottoinsiemi di imprese distinte in base alla «potenza nominale» (dell'impianto), destinatarie di un trattamento differenziato.

A dire della parte pubblica le ragioni di tale scelta sarebbero da ricondurre essenzialmente alla circostanza che i soggetti incisi dalla rimodulazione, pur costituendo un'esigua percentuale (4%) del totale di quelli agevolati, fruirebbero di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

In disparte l'esattezza del dato numerico, questa considerazione non integra tuttavia un profilo idoneo a sorreggere la contestata differenziazione di trattamento e, in particolare, il deteriore trattamento disposto per quelli di maggiori dimensioni, occorrendo tener conto delle modalità di funzionamento delle tariffe incentivanti.

La relativa entità dipende infatti dalla quantità di energia prodotta, sicché è evenienza del tutto normale, e insita nel sistema, che i soggetti dotati di più elevata capacità produttiva, fruendo di incentivi proporzionati, possano assorbire un ammontare di benefici più che proporzionale rispetto al loro numero.

In altri termini, nel regime di sostegno delineato dai conti energia rileva la quantità dell'energia prodotta, non già il numero dei produttori, con la conseguenza che misure dirette a colpire soltanto alcuni di costoro sortiscono l'effetto di differenziare posizioni giuridiche omogenee.

Le precedenti considerazioni dimostrano al contempo l'ulteriore irragionevolezza delle misure, foriere di un trattamento deteriore per alcuni produttori in assenza di adeguata causa giustificativa, non risultando percepibili le ragioni di interesse pubblico poste a base della distinzione.

La sussistenza dei vizi innanzi indicati pare avvalorata dall'ulteriore esonero disposto dall'art. 22-*bis*, comma 1, decreto-legge n. 133/2014 cit. in favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014, «enti locali o scuole», norma che infatti opera un distinguo fondato sulla peculiare qualità dei percettori dei benefici, indipendentemente dalla quantità di energia prodotta.



4.3.2) Altro profilo di discriminazione si desume dal trattamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal solare.

Nell'ambito dell'art. 26 il legislatore prende in considerazione anche tali soggetti nella parte relativa all'«acquirente selezionato».

Senonché, non si comprendono le ragioni del peggiore trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi parimenti finanziati dagli utenti attraverso i cc.dd. oneri generali di sistema (e dunque con il versamento delle componenti della bolletta elettrica A3 o assimilate).

4.3.3) La creazione di categorie differenziate determina anche un *vulnus* alla concorrenza e una lesione della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. dei produttori di energia elettrica destinatari dell'art. 26, comma 3, i quali, ancorché in un contesto economico connotato dal sostegno pubblico, vedono pregiudicata la possibilità di operare sul mercato a parità di condizioni con gli altri produttori da fonte solare e, più, in generale, di energia rinnovabile. Sotto questo profilo, pertanto, risultano lesi gli articoli 3 e 41 Cost.

#### 5.4. Violazione art. 77 Cost.

Secondo la Corte costituzionale «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sent. n. 93 del 2011).

Essa precisa anche che il relativo sindacato «va [...] limitato ai casi di “evidente mancanza” dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di “manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione”».

Ai fini della relativa indagine la Corte ha rimarcato la centralità dell'elemento dell'«evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, dovendo risultare una «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accumulate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sent. n. 22/2012, nonché sentenze n. 128/2008 e n. 171/2007).

Ciò in quanto «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”» ex art. 77 Cost., con l'ulteriore precisazione che «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerte sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno» e ponendosi «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione [...] in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte costituzionale n. 22/2012).

In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità [...], costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sent. n. 22/2012).

Ora, premesso che ai sensi dell'art. 15, comma 1 della legge n. 400/1988, i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», il dubbio di costituzionalità dell'art. 26, comma 3 decreto-legge n. 91/2014, insorge in relazione alla circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del decreto-legge n. 91/2014 il riferimento al «rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese» e al «contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche», nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti.

Risulta, infatti, presa in considerazione unicamente (con riguardo alla materia in esame) «la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale» (gli altri enunciati del preambolo riguardano la straordinaria necessità e urgenza di adottare «disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi», di «prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini», di adottare «disposizioni per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell'economia nazionale, e la competitività del medesimo settore





[...]), di adottare «disposizioni per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»).

Il testo è poi articolato in un titolo unico (tit. I «misure per la crescita economica») e in 3 capi («disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo»; «disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»; «disposizioni urgenti per le imprese»).

L'art. 26 è contenuto nel capo III, «disposizioni urgenti per le imprese», insieme a una serie di articoli omogenei (da 23 a 30) effettivamente al tema della «più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici» (così l'art. 23 cit., che individua gli articoli da 24 a 30 quali generatori di «minori oneri per l'utenza»), ma in un contesto di norme tra di loro del tutto eterogenee (cfr. articoli 18 e seguenti).

Appare dunque carente l'elemento finalistico richiesto dalla Corte costituzionale, non sembrando ravvisabile «l'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare».

Sotto altro profilo, esso contiene anche misure che non sono «di immediata applicazione», come sancito dall'art. 15, comma 3, legge n. 400/1988, essendo sufficiente considerare le menzionate norme sull'«acquirente selezionato» e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12).

Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità, relative all'applicazione del comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte solare, aventi potenza superiore a 200 kW, che fruiscono di incentivazioni in atto ai sensi dei Conti Energia.

Il giudizio è di conseguenza sospeso per la rimessione delle questioni suddette all'esame della Corte costituzionale, mandando alla Segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, unitamente al ricorso, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) visti gli articoli 134 Cost., 1, legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, comma 1 della Costituzione, nonché 1, Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6, paragrafo 3, Trattato UE secondo quanto specificato in motivazione;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;*

*Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2015, 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Mario Alberto di Nezza, consigliere;

Anna Maria Verlengia, consigliere, estensore.

*Il Presidente: DANIELE*

*L'estensore: VERLENGIA*



N. 224

*Ordinanza del 25 novembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Paolo Astori Spa contro GSE - Gestore dei servizi energetici Spa e altre*

**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA TER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14793 del 2014, proposto dalla Paolo Astori Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Bruschi, Romina Zanvettor, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Colagrande in Roma, viale Liegi, 35/B;

Contro:

Gse - Gestore dei servizi energetici Spa, Gse Spa - Gestore dei servizi energetici;

Ministero dello sviluppo economico, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Autorità per l'energia elettrica ed il Gas, rappresentati e difesi per legge dall'avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti: di Soc Vrg Wind 840 Srl;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

dei decreti del Ministero dello sviluppo economico del 16 e del 17 ottobre 2014, con relativi allegati e tabelle, riferiti, rispettivamente, all'art. 26, comma 2 e 26, comma 3, del 11 agosto 2014, n. 116;

del parere, datato 16 ottobre 2014, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/I/EFR al Ministero dello sviluppo economico sullo schema di decreto recante i criteri per la rimodulazione degli incentivi spettanti per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kw;

delle tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I *old*) sulla base di quanto previsto dall'allegato 1 del decreto ministeriale 17 ottobre 2014 nel caso di scelta dell'opzione b) individuata dall'art. 26 comma 3 legge 11 agosto 2014, n. 116, pubblicate sul sito web del GSE in data 28 ottobre 2014;

delle «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014» (cd. legge competitività) pubblicate sul sito web del G.S.E. in data 3 novembre 2014;

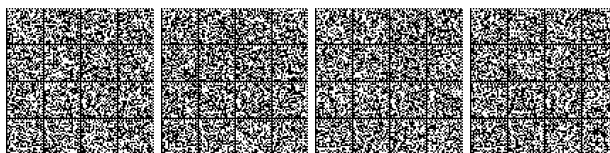
nonché di ogni altro atto connesso, preordinato e consequenziale ai precedenti impugnati ivi compreso il decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91;

previa disapplicazione:

dell'art. 26 della legge n. 116/2014 (cd. legge competitività) di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimento derivanti dalla normativa europea, per violazione dei principi della direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento;

in subordine, previa remissione:

alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (*ex art. 234 TCE*), della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE;



ovvero, in alternativa, previa remissione

alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117, comma 1 della Costituzione.

Riservata l'azione di condanna delle amministrazioni resistenti al risarcimento di tutti i danni causati dall'illegittimità dei provvedimenti impugnati con il presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello sviluppo economico e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e di autorità per l'energia elettrica ed il gas;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### FATTO

Con ricorso, spedito per la notifica a mezzo posta il 14 novembre 2014 e depositato il 27 novembre 2014, la società Paolo Astori s.p.a., ha impugnato i decreti del 16 e del 17 ottobre 2014, il parere, datato 16 ottobre 2014, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/I/EFR, le tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (I-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I *old*) sulla base di quanto previsto dall'allegato 1 del decreto ministeriale 17 ottobre 2014 e le istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014, in via principale, previa disapplicazione dell'art. 26 della legge 11 agosto 2014 n. 116 ed, in subordine, la remissione alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (*ex art. 234 TCE*), della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE o, in alternativa, la remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117, comma 1 della Costituzione.

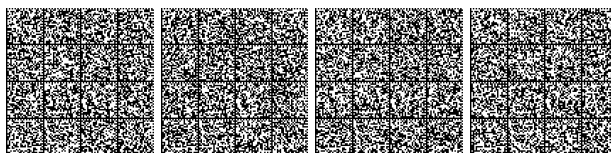
Con il primo motivo di gravame la ricorrente denuncia la norma di cui all'art. 26 della legge n. 116/2014 per violazione e falsa applicazione degli articoli 23, commi 1 e 2, 25, commi 10 e 11, del decreto legislativo n. 28/2011, degli articoli 1, comma 2, 6, comma 4, e 12, comma 5, del decreto ministeriale 5 maggio 2011, degli articoli 1321 e 1372 del codice civile, la violazione dei diritti quesiti e dell'art. 20 decreto ministeriale 5 luglio 2012, della garanzia dell'equa remunerazione dei costi di investimento prevista dall'art. 24, comma 2, del decreto legislativo n. 28/2011, del divieto di retroattività di cui all'art. 11 delle preleggi, l'eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà, l'ingiustizia manifesta, la disparità di trattamento e discriminazione, la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 76 Cost., del diritto di partecipazione al procedimento e del giusto procedimento, degli articoli 2, 3, 7, 8 e 10 della legge n. 241/1990, il difetto di istruttoria, la carenza di motivazione, lo sviamento di potere per contraddittorietà in atti.

Con un secondo motivo denuncia la violazione dei principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della direttiva 2009/38/CE.

Con il terzo motivo di gravame parte ricorrente denuncia l'illegittimità dell'art. 26 della legge n. 116/2014 per asserito contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42, 77, 97 della Costituzione, nonché degli articoli 113 e 117 Cost. in relazione ai principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della direttiva 2009/28/CE (direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili). Denuncia, altresì, l'irragionevolezza ed arbitrarietà della disposizione per violazione del principio di affidamento, di irretroattività delle norme e della tutela della libera iniziativa economica, nonché per violazione della parità di trattamento, uguaglianza ed imparzialità.

Il Ministero dello sviluppo economico si è costituito il 16 gennaio 2015 e con successiva memoria, depositata il 19 gennaio 2015, resiste nel merito.

Alla pubblica udienza del 25 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.



## DIRITTO

1. Con separata sentenza parziale, ai sensi dell'art. 33 comma 1, del codice del processo amministrativo, il Tribunale ha definito la questione pregiudiziale relativa alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Con la presente ordinanza il Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, il quale ha previsto, per i soli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, come quelli di cui è titolare la ricorrente, la rideterminazione degli incentivi in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni stipulate dalla ricorrente con il GSE ed ancora in corso, per violazione degli articoli degli articoli 3 e 41 e del principio del legittimo affidamento; 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione alle norme e ai principi comunitari ed internazionali; dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 della CEDU; dell'art. 77 Cost.

Oggetto della domanda proposta con il ricorso è l'annullamento dei provvedimenti emanati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità della disposizione citata.

L'art. 26 citato, rubricato «Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici», ha, infatti, previsto, che:

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti; (100)

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;

2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;

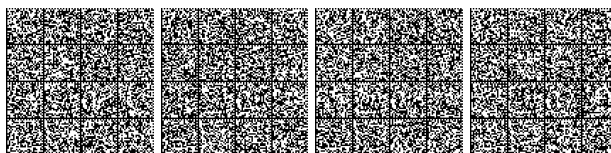
3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c)».

2. In punto di rilevanza, il Tribunale ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, sia pregiudiziale alla risoluzione della controversia.

La domanda proposta in giudizio ha, infatti, ad oggetto l'annullamento dei decreti del Ministero dello sviluppo economico adottati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116», della nota pubblicata dal GSE sul proprio sito istituzionale in data 27 ottobre 2014, con cui sono state rese disponibili le tabelle dei fattori moltiplicativi, da applicare per il calcolo dell'incentivo rimodulato, spettante a partire dal 1° gennaio 2015 e delle istruzioni operative adottate dal Gse, ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014, e pubblicate sul sito istituzionale in data 3 novembre 2014.

Sempre in relazione alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale va evidenziato che la ricorrente ha proposto una domanda caducatoria avente ad oggetto atti emanati in attuazione dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014



(la cui conformità alla Costituzione è oggetto di contestazione) che nella fattispecie riveste ruolo e funzione di norma legittimante l'esercizio del potere amministrativo estrinsecatosi con l'adozione degli atti impugnati.

In quest'ottica deve essere precisato che il legislatore dell'emergenza, con l'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, non attribuisce all'amministrazione nessun margine di apprezzamento, fissando, con norma di legge primaria, anche le modalità con le quali operare le riduzioni tariffarie spettanti a destinatari ben individuati (i titolari di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 KW), così rendendo meramente applicativi i provvedimenti con i quali l'amministrazione redigerà le tabelle contenenti i coefficienti di rimodulazione e le istruzioni operative.

Qualunque sia l'opzione prescelta ed il contenuto dell'attività amministrativa affidata dal legislatore al Ministro dello sviluppo economico, non verranno meno le riduzioni tariffarie peggiorative rispetto alle agevolazioni previste nelle convenzioni in essere.

L'opzione sub *a*) prevede che l'incentivo venga erogato per un periodo di 24, contro gli attuali 20, ma in misura ridotta in percentuale variabile in ragione del periodo residuo (25% il 12° anno, il 23% il 13°, fino al 17% il 19°).

Il prolungamento per quattro anni non compensa della decurtazione dell'incentivo per il residuo periodo tutti quegli impianti che hanno un lungo periodo residuo (15-12), senza considerare che l'incentivo è commisurato alla vita media degli impianti e che nel tempo aumentano i costi per il mantenimento in efficienza degli stessi.

L'opzione sub *b*) è parimenti peggiorativa ove prevede una riduzione della tariffa per un primo periodo ed un pari incremento nel secondo, atteso che il rendimento di tali impianti nei primi anni di attività è sensibilmente maggiore.

L'opzione sub *c*) è manifestamente peggiorativa laddove prevede un taglio dal 6% all'8% per il residuo periodo di durata dell'incentivazione.

Ne deriva che la lesione, attualmente riferibile alla posizione di parte ricorrente, consegue all'immediata operatività dell'obbligo, imposto dall'art. 26 comma 3° decreto-legge n. 91/2014, di scelta di uno dei tre regimi peggiorativi previsti dalla norma.

Dal momento che la lesione consegue alla mera entrata in vigore della norma, che non necessita per la sua attuazione dell'intermediazione del potere amministrativo del Ministero o del gestore, ove è previsto che, nell'ipotesi di mancato esercizio dell'opzione, agli operatori economici si applica la rimodulazione di cui alla lettera *c*) del terzo comma dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014, la norma è autoapplicativa.

Anche l'intervento del GSE, previsto dalla disposizione in esame, è finalizzato alla sola quantificazione in concreto, con riferimento alle percentuali di riduzione già fissate dalla norma, dell'incentivo risultante dall'opzione sub *c*), applicata in via imperativa dalla legge, senza lasciare margini ad una autonoma manifestazione di volontà nella sua applicazione.

La norma censurata, inoltre, per il suo contenuto univoco, specifico ed immediatamente lesivo degli interessi economici dei suoi destinatari non si presta in alcun modo ad una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale al fine di valutarne la conformità al canone di ragionevolezza e non arbitrarietà.

Per quanto sopra osservato, pertanto, la questione è rilevante.

3. Con diverse ordinanze, tutte adottate nella odierna Camera di consiglio, (v. per tutte ordinanza tribunale amministrativo regionale Lazio Sez. III ter n. 8671/2015 su analogo ricorso), si ripercorre la disciplina dell'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte solare al fine di meglio illustrare il quadro normativo nel quale si iscrivono le disposizioni qui impuginate.

A tali ordinanze il collegio rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera *d*), c.p.a., richiamandone i contenuti per quanto qui non riproposto.

L'art. 26, oggi in esame, reca «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici» (la disposizione, introdotta con il decreto-legge, è stata profondamente modificata nel corso dell'*iter* di conversione).

Ai fini di un più agevole esame, esso può essere suddiviso in quattro parti.

i) *ambito applicativo e finalità (comma 1).*

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'art. 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.»

L'intervento si rivolge ai percettori delle tariffe incentivanti riconosciute in base ai conti energia ed è ispirato alla duplice finalità di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi», cui è collegato il comma 2, e di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili».



ii) *modalità di erogazione (comma 2).*

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.»

La norma introduce, a far tempo dall'1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti secondo il meccanismo acconti-conguaglio (acconto del 90% della «producibilità media annua stimata di ciascun impianto» nell'anno di produzione, da versare in «rate mensili costanti», e «conguaglio», basato sulla «produzione effettiva», entro il 30.6 dell'anno successivo a quello di produzione).

A tale comma è stata data attuazione col decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014).

iii) *rimodulazione (comma 3).*

Il comma 3 contiene il nucleo della disciplina sostanziale della rimodulazione, stabilendone l'operatività a decorrere dall'1° gennaio 2015.

iii.1) L'ambito soggettivo di applicazione è più ristretto di quello contemplato dal comma 1, venendo presi in considerazione i soli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW».

L'art. 22-*bis*, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (conv., con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), ha operato un'ulteriore restrizione, esonerando dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 gli «impianti i cui soggetti responsabili erano [alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 91/2014] enti locali o scuole».

iii.2) La norma concede agli operatori la possibilità di optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative:

lettera *a*): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni (decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto), applicando le riduzioni indicate nella tabella di cui all'all. 2 al decreto-legge n. 91/2014, sulla base di una proporzione inversa tra «periodo residuo» (dell'incentivazione) e «percentuale di riduzione». Sono previsti 8 scaglioni di «periodo residuo», a partire da «12 anni», cui corrisponde una riduzione del 25%, sino a «19 anni e oltre», cui corrisponde una riduzione del 17%;

lettera *b*): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, essa viene suddivisa in due «periodi», il primo dei quali «di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale» e il secondo «di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura».

Secondo la disposizione, le relative percentuali (di rimodulazione) avrebbero dovuto essere emanate entro l'1° ottobre 2014 «in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti».

A tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014, entrato in vigore il 25.10; *cf.* art. 2), che all'all. 1 ha indicato l'algoritmo per determinare l'entità della rimodulazione;

lettera *c*): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, si applica una riduzione «dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione» secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW; 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW; 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).»

In caso di mancato esercizio della scelta, la legge prescrive l'applicazione di questa terza ipotesi sub *c*).

iv)  *misure di «accompagnamento» (commi 5-12).*

Un altro blocco di disposizioni introduce alcune misure di «accompagnamento»:

iv.1) *finanziamenti bancari (comma 5):*

ai sensi del comma 5, il «beneficiario della tariffa incentivante di cui ai commi 3 e 4 può accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo già spettante al 31 dicembre 2014 e l'incentivo rimodulato»; tali finanziamenti «possono beneficiare, cumulativamente o alternativamente, sulla base di apposite convenzioni con il sistema bancario, di provvista dedicata o di garanzia concessa dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A.» (CDP); a sua volta, l'esposizione di CDP è garantita dallo Stato [...] secondo criteri e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze».



A tale disposizione è stata data attuazione col decreto ministeriale 29 dicembre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2015), che stabilisce, tra l'altro, all'art. 1, che «è garantita dallo Stato l'esposizione» di CDP «rappresentata da crediti connessi ad operazioni di provvista dedicata o di garanzia, per i finanziamenti bancari a favore dei beneficiari della tariffa incentivante», ai sensi del menzionato art. 26, comma 5 (comma 1) e che la garanzia dello Stato, «concessa a titolo oneroso [...] diretta, incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta» (comma 2), copre fino all'80% dell'ammontare.

iv.2) adeguamento della durata dei titoli (comma 6):

in riferimento all'opzione sub lettera *a*), «Le regioni e gli enti locali adeguano, ciascuno per la parte di competenza e ove necessario, alla durata dell'incentivo come rimodulata [...], la validità temporale dei permessi rilasciati, comunque denominati, per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici ricadenti nel campo di applicazione del presente articolo»;

iv.3) «acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13):

la misura concerne tutti «i beneficiari di incentivi pluriennali, comunque denominati, per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» – non solo, dunque, i produttori da energia solare –, i quali «possono cedere una quota di detti incentivi, fino ad un massimo dell'80 per cento, ad un acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (comma 7).

L'«acquirente selezionato» subentra ai beneficiari «nei diritti a percepire gli incentivi», «salva la prerogativa» di Aeggsi «di esercitare annualmente [...] l'opzione di acquisire tali diritti» per un importo definito dalla stessa disposizione (comma 8: «a fronte della corresponsione di un importo pari alla rata annuale costante, calcolata sulla base di un tasso di interesse *T*, corrispondente all'ammortamento finanziario del costo sostenuto per l'acquisto dei diritti di un arco temporale analogo a quello riconosciuto per la percezione degli incentivi»).

Essa demanda poi all'AEEG: *i*) la definizione (entro il 19 novembre 2014) delle inerenti modalità attuative, attraverso la definizione del sistema per gli acquisti e la cessione delle quote (comma 9); *ii*) la destinazione «a riduzione della componente A3 degli oneri di sistema», «nel rispetto di specifici indirizzi», dettati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dell'«eventuale differenza tra il costo annuale degli incentivi» acquistati dall'acquirente selezionato e l'importo annuale determinato ai sensi del comma 8.

Tali provvedimenti non risultano ancora emanati.

L'art. 26 prevede ancora:

al comma 12, che «alle quote di incentivi cedute ai sensi delle disposizioni di cui al comma 9 non si applicano, a decorrere dalla data di cessione, le misure di rimodulazione di cui al comma 3»;

al comma 13, che «l'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 12 è subordinata alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

iv.4) Infine, con il comma 11 viene demandato al Governo di «assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati».

Da ultimo, giova dare atto che il GSE ha pubblicato nel proprio sito istituzionale le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici» (con data 3 novembre 2014), recanti precisazioni sulle modalità di applicazione del nuovo meccanismo.

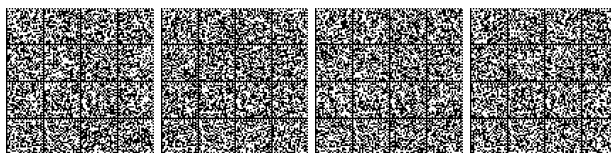
3.4.3 Gli effetti dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014.

Come si è visto, le previsioni dell'art. 26, comma 3, incidono sugli incentivi percepiti, in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari conti energia, dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW.

Quanto al campo applicativo soggettivo, la platea dei destinatari della norma costituisce una percentuale ridotta dei soggetti percettori dei benefici.

Dalle difese dell'amministrazione risulta che gli stessi costituirebbero una percentuale di circa il 4% del totale degli impianti incentivati (ca. 9.000 su ca. 198.000), destinatari di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

Dai dati pubblicati dal GSE nel proprio sito istituzionale risulta peraltro un numero maggiore di impianti incentivati (al 31 luglio 2014 m 550.785 impianti, per una potenza complessiva di ca. 17,731 MW, dei quali 12.264 con potenza superiore a 200 kW; *cf.* sito internet GSE, sezione «Conto Energia» - «Risultati incentivazione» - «Totale dei risultati»).



Sotto il profilo oggettivo, ciascuna delle opzioni del comma 3 impatta in senso peggiorativo sulla posizione degli operatori siccome definita nelle convenzioni di incentivazione, esplicando un effetto novativo sugli elementi della durata o dell'importo delle tariffe incentivanti o su entrambi, e tanto anche a non voler tener conto dei costi di transazione derivanti dalla necessità di adeguare gli assetti in essere alla nuova situazione.

E, infatti, a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera *c*), avente chiara portata negativa:

l'allungamento della durata divisata dalla lettera *a*) (estensione a 24 anni con proporzionale riduzione delle quote annuali), oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé (notoriamente) pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (si pensi a es. alle attività di gestione, alla durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, delle assicurazioni, ecc.), ferma la necessità del parallelo adeguamento dei necessari titoli amministrativi (*cf.* comma 6);

la lettera *b*) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione all'opzione di tutti gli interessati) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014): poiché l'incentivo è funzione della produzione, il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività, determina la non recuperabilità dei minori importi relativi al periodo 2015-2019, attraverso gli incrementi delle tariffe riferibili al periodo successivo (nel quale gli impianti stessi hanno minore efficienza);

4. Le disposizioni di cui all'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, ove ha previsto la rideterminazione degli incentivi, per gli impianti fotovoltaici di potenza superiore ai 200 kw, in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni attualmente in essere, la questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata sotto i profili di seguito analizzati.

4.1. Violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: irragionevolezza, sproporzione e violazione del legittimo affidamento.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 risulta in contrasto con gli articoli 3 e 41 Cost. laddove incide ingiustificatamente sulle consolidate posizioni di vantaggio, riconosciute da negozi di «diritto privato» e sul legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi.

4.1.1) La questione rientra nel tema dei limiti costituzionali alle leggi di modificazione dei rapporti di durata e della c.d. retroattività impropria, quale attributo delle disposizioni che introducono «per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata», con riflessi negativi «sulla posizione giuridica già acquisita dall'interessato» (C. cost. sentenza n. 236/2009).

La Corte costituzionale ha più volte ricordato come nella propria giurisprudenza sia ormai «consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sent. n. 236/2009 cit. e giurispr. ivi richiamata): «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sent. n. 64/2014, che cita la sentenza n. 264 del 2005, e richiama, in senso conforme, le sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

In applicazione di questa pacifica massima – integrata dal riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea secondo cui «una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02)» (così sentenza n. 64/2014 cit.) – la Corte ha, a es., escluso l'incostituzionalità di una normativa diretta alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» (con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati), sul rilievo che tale effetto non era «frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore», ma si inseriva «in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sent. n. 302/2010; v. anche sentenza n. 64/2014, in cui è stata giudicata «non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche», alla luce, tra l'altro, del «dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale»).





Così come ha, al contrario, (sentenza Corte costituzionale n. 236/2009) ritenuto incostituzionale la disposizione introduttiva della graduale riduzione e finale abolizione del periodo di fuori ruolo dei docenti universitari (art. 2, comma 434, legge n. 244/2007), ravvisandone l'irragionevolezza, all'esito del «necessario bilanciamento» tra il perseguimento della finalità avuta di mira dalla norma «e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, nutrito da quanti, sulla base della normativa previgente, hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata» (ciò alla luce di una serie di elementi fattuali, quali le caratteristiche di detta posizione giuridica, «concentrata nell'arco di un triennio», interessante «una categoria di docenti numericamente ristretta», non produttiva di «significative ricadute sulla finanza pubblica», non rispondente «allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse» e neppure potendosi definire «funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari», con sacrificio pertanto «ingiustificato e perciò irragionevole, traducendosi nella violazione del legittimo affidamento – derivante da un formale provvedimento amministrativo – riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita»).

Del pari, con sentenza n. 92 del 2013, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, contenente «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003 n. 326.

In tale occasione la Corte, dopo avere richiamato la propria giurisprudenza in materia di legittimità delle norme destinate ad incidere su rapporti di durata, ha ricordato che ciò che rileva è, non soltanto «il generico affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma quello specifico affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato iure privatorum tra pubblica amministrazione» ed una determinata categoria di soggetti (nella fattispecie erano i titolari di aziende di deposito di vetture) secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni.

La Corte continua affermando che «l'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto o alla relativa loro sicurezza quanto piuttosto al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione.

Da ciò consegue che il vaglio di ragionevolezza della trasformazione a cui sono assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione denunciata deve avvenire non sul piano di una astratta ragionevolezza della volontà normativa quanto piuttosto «sul terreno della ragionevolezza complessiva della operazione da apprezzarsi nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi che risultano nella specie coinvolti, al fine di evitare che «una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La conclusione è che «la disposizione retroattiva, specie quanto determini effetti pregiudizievole rispetto a diritti soggetti perfetti che trovino la loro base in rapporti di durata di matura contrattuale o convenzionale – pubbliche o private che siano le parti contraenti – deve dunque essere assistita da una “causa” normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda “accettabilmente” penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti.»

Più in generale, sul tema dell'efficacia retroattiva delle leggi la Corte ha reiteratamente affermato che il divieto di retroattività non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., ben potendo il legislatore emanare norme retroattive «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» e con una serie di limiti generali, «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenze 160/2013 e 209/2010).

Tali conclusioni non si discostano (e anzi sembrano permeate) dagli esiti raggiunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'operatività del principio di legittimo affidamento (cui è sotteso quello della certezza del diritto) nel campo dei rapporti economici, in relazione al quale è stato elaborato il criterio dell'operatore economico «prudente e accorto»: la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì «prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative», ma non «qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi» (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, inoltre, «gli operatori economici non possono fare



legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali» (cfr. punto 53, sentenza C. giust. 10 settembre 2009, in causa C-201/08, Plantanol, cit.).

Per completezza, si può sottolineare come nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo lo stesso legislatore nazionale abbia da ultimo conferito valenza pregnante al principio dell'affidamento.

Basti considerare le rilevanti innovazioni apportate alla legge n. 241/90 dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (conv. in legge con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

Con l'art. 25, comma 1, lettera *b-ter*), di detto decreto-legge (lettera aggiunta dalla legge di conversione) è stato infatti modificato l'art. 21-*quinquies*, comma 1, legge n. 241/90 cit., sulla «revoca del provvedimento», nel duplice senso: *a*) di circoscrivere il presupposto del «mutamento della situazione di fatto», che per la nuova disposizione deve essere «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»; *b*) di precludere, nell'ipotesi di «nuova valutazione dell'interesse pubblico originario», la revoca dei provvedimenti (a efficacia durevole) di «autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».

Ciò che costituisce un significativo passo nell'articolato processo di emersione della centralità del principio di sicurezza giuridica (né sembrando fuori luogo pretendere che analogo atteggiamento, prescritto dal legislatore per le autorità amministrative, sia tenuto dallo stesso legislatore, sia pure con gli ovvi accorgimenti derivanti dalla diversità delle inerenti prerogative).

Tanto premesso, ritiene il Collegio che in capo ai soggetti titolari di impianti fotovoltaici, fruitori delle relative incentivazioni pubbliche in forza di contratto stipulato col GSE (previo riconoscimento delle condizioni per l'erogazione attraverso specifico provvedimento ammissivo), sussista una posizione di legittimo affidamento nei sensi innanzi precisati, non essendo mai emersi nel corso del tempo elementi alla stregua dei quali un operatore «prudente e accorto» avrebbe potuto prevedere, al momento di chiedere gli incentivi e di decidere se far entrare in esercizio il proprio impianto, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure lesive del diritto agli incentivi.

Come desumibile dalla precedente rassegna normativa, nel contesto internazionale di favore per le fonti rinnovabili e in adesione alle indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo, il legislatore nazionale ha consentito la nascita e favorito lo sviluppo di un settore di attività economica ritenuto particolarmente importante per i fini della stessa Unione europea, approntando un regime di sostegno connotato sin dalla sua genesi dalla «stabilità», nel senso che gli incentivi dei conti energia, una volta riconosciuti, sarebbero rimasti invariati per l'intera durata del rapporto.

Questa caratteristica si ricava anzitutto dal cambio di impostazione consistito nel passaggio da obiettivi indicativi (dir. 2001/77) a obbligatori (dir. 2009/28) e dalla conferma dell'autorizzazione agli Stati membri circa il ricorso a misure incentivanti per ovviare all'assenza di iniziativa da parte del mercato (regimi di sostegno).

Per parte sua, il legislatore italiano ha mostrato piena e convinta adesione agli indirizzi sovranazionali, conferendo specifico risalto alla promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili e, in particolare, dalla fonte solare.

Sin dal decreto legislativo n. 387/2003, nonostante la non obbligatorietà dell'obiettivo nazionale, è stato delineato un regime di sostegno ispirato al rispetto di criteri quale l'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio» (art. 7, comma 2, lettera *d*), tanto che i primi tre conti energia hanno chiaramente enucleato l'immutabilità per vent'anni dell'incentivazione riconosciuta al singolo operatore.

Il decreto legislativo n. 28/2011 ha amplificato la percezione di stabilità nei sensi anzidetti, individuando:

*a*) all'art. 23, tra i «principi generali» dei regimi di sostegno alle fonti rinnovabili: «la predisposizione di criteri e strumenti che promuovano [...] la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione, perseguendo nel contempo l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità e la riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori» (enf. agg.; comma 1); nonché «la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati e la proporzionalità agli obiettivi, nonché la flessibilità della struttura dei regimi di sostegno, al fine di tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica» (enf. agg.; comma 2).

*b*) all'art. 24, tra i «criteri generali» dei meccanismi di incentivazione, quelli indicati al comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*), secondo cui, rispettivamente, «il periodo di diritto all'incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto» (il principio si collega a quello dell'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio», confermato dalla precedente lettera *a*), «l'incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto» e «gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto» (enf. agg.).

*c*) all'art. 25, comma 11, recante clausola di salvezza dei «diritti acquisiti».



Ed è significativo che il legislatore delegato utilizzi ripetutamente i termini «diritto» (all'incentivo) o «diritti».

Né decampa dalla linea d'azione sinora esaminata il decreto-legge n. 145/2013 cit., adottato successivamente alla conclusione dei conti energia e dunque in un contesto nel quale il novero dei destinatari delle incentivazioni era ormai definito (o in via di definizione).

Tale provvedimento, pur muovendo dalla ritenuta «straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure» (tra le altre) «per il contenimento delle tariffe elettriche [...], quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese» (v. preambolo), e al dichiarato duplice fine di «contenere l'onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l'apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti», ha tuttavia introdotto meccanismi di tipo facoltativo e dunque non pregiudizievoli per i fruitori degli incentivi.

In questa prospettiva, sia gli interventi divisi *ex ante*, in corso di vigenza dei conti energia, dal decreto legislativo n. 28/2011 (anticipata cessazione del III conto, in una all'imminente temporaneità di IV e V conto, la cui operatività è stata collegata, come si è visto, al raggiungimento di specifici obiettivi), sia quelli previsti dal decreto-legge n. 145/2013 *ex post*, ossia dopo la chiusura del regime di sostegno, dimostrano come il legislatore abbia comunque preservato il «sinallagma» tra incentivi e iniziative in corso.

E infatti il c.d. «boom del fotovoltaico», sotteso alle inerenti determinazioni delle autorità pubbliche, per quanto riconducibile al parametro di esercizio della discrezionalità consistente nel «tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili» *ex art.* 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2011, è stato affrontato con misure operanti pro futuro, perché applicabili a impianti non ancora entrati in esercizio (come attestato dalle riferite vicende giudiziali relative al passaggio dal III al IV conto), mentre sono state accuratamente evitate scelte aventi efficacia pro praeterito tempore.

In altri termini, anche l'anticipata cessazione del III conto, ancorché abbia prodotto effetti negativi nei confronti degli investitori che avessero intrapreso attività preliminari alla realizzazione della propria iniziativa, non ha messo in discussione il «patto» stipulato con gli interessati, salvaguardando la posizione dei titolari degli incentivi e consentendo a ciascun operatore non ancora «contrattualizzato» di ponderare consapevolmente e adeguatamente il merito economico della propria iniziativa e di assumere le conseguenti determinazioni.

È pertanto possibile ravvisare il vulnus arrecato dall'art. 26, comma 3, in esame al «diritto all'incentivo» e al principio del legittimo affidamento degli operatori (stante l'imprevedibilità da parte di un soggetto «prudente ed accorto», titolare di un incentivo ventennale a seguito dell'adesione a uno dei conti energia, delle modificazioni in pejus del rapporto).

4.1.2) Le precedenti considerazioni non paiono superate dagli elementi addotti dalla parte pubblica al fine di escludere che l'art. 26 abbia dato vita a un «regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (quale aspetto sintomatico dell'incostituzionalità della disposizione), potendo dubitarsi della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento.

L'art. 23 decreto-legge n. 91/2014, rubricato «Riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione», prevede quanto segue:

«1. Al fine di pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, i minori oneri per l'utenza derivanti dagli articoli da 24 a 30 del presente decreto-legge, laddove abbiano effetti su specifiche componenti tariffarie, sono destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica.

2. Alla stessa finalità sono destinati i minori oneri tariffari conseguenti dall'attuazione dell'art. 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014 n. 9.

3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta i provvedimenti necessari ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2, garantendo che i medesimi benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra i soggetti che ne hanno diritto e assicurando che i benefici previsti agli stessi commi 1 e 2 non siano cumulabili a regime con le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema, di cui all'art. 39 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.»

Ora, non sono certo contestabili gli scopi avuti di mira dal legislatore, che intende «pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», distribuendo tra costoro «i minori oneri per l'utenza» generati anche dalle misure dell'art. 26 e, in ultima analisi, alleggerendo i costi dell'energia elettrica per i



«clienti [...] in media tensione e [...] in bassa tensione [con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica]».

Sennonché, tale obiettivo – oltre a non sembrare del tutto consonante con la finalità specificamente declinata dal comma 1 dell'art. 26 nel senso di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili», non risultando in particolare chiaro il nesso tra tale «migliore sostenibilità» e la «più equa distribuzione degli oneri tariffari» tra gli utenti – è perseguito attraverso una «leva» che consiste in un'operazione redistributiva irragionevole e sproporzionata.

Il reperimento delle necessarie risorse finanziarie è infatti attuato attraverso una modificazione unilaterale e autoritativa dei rapporti in essere, di cui è dubbia di per sé la proporzionalità rispetto all'obiettivo avuto di mira dal legislatore, tenuto conto del rango e della natura degli scopi del regime di sostegno (basti por mente all'evocazione, da parte della dir. 2001/77, delle norme del Trattato sull'Unione europea sulla tutela dell'ambiente), e che comunque non appare bilanciata da adeguate misure compensative (art. 26, commi 5 e ss.), con ulteriore profilo di irragionevolezza.

Quanto ai «finanziamenti bancari» (comma 5), è sufficiente rilevare – in disparte gli aspetti collegati all'onerosità per i beneficiari dei meccanismi ipotizzati e ai costi di transazione comunque derivanti dall'impalcatura giuridico-finanziaria dei nuovi contratti – che la garanzia dello Stato non copre l'intero importo dell'eventuale operazione finanziaria (sino all'80% dell'ammontare dell'«esposizione creditizia [...] di CDP nei confronti della banca» o della «somma liquidata da CDP alla banca garantita») e che comunque si tratta di «finanziamenti» non automatici (residuando uno spazio di apprezzamento circa i requisiti dei beneficiari finali, che devono a es. essere soggetti «economicamente e finanziariamente sani», e circa il «merito di credito»; *cf.*: articoli 1 e 2 decreto ministeriale 29 dicembre 2014).

Né presenta natura compensativa l'adeguamento della durata dei titoli autorizzatori (comma 6), che costituisce piuttosto una conseguenza necessitata della protrazione del periodo di incentivazione oltre i venti anni nel caso di scelta dell'opzione di cui al comma 3, lettera a).

Quanto all'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 12), va osservato come lo stesso legislatore attribuisca alla misura una portata solo eventuale, tenuto conto dell'art. 26, comma 13, che ne subordina l'efficacia «alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

Verifica tanto più stringente alla luce del relativo ambito di applicazione, non riservato ai soli produttori da fonte solare, ma esteso a tutti i percettori di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ogni caso, ferma l'impossibilità di apprezzarne compiutamente il contenuto in assenza delle necessarie disposizioni attuative (si pensi, a es., al comma 9, lettera d, che demanda all'Autorità di «stabilire i criteri e le procedure per determinare la quota annuale costante di incentivi pluriennali che può essere oggetto di cessione da parte di ciascun soggetto beneficiario, tenendo conto anche della tipologia e della localizzazione degli impianti»), anche qui è posto un limite quantitativo agli incentivi cedibili (80%), mentre non paiono disciplinate le conseguenze sui rapporti di finanziamento eventualmente accesi dai produttori (i quali, attraverso la cessione, intendano monetizzare immediatamente l'incentivo).

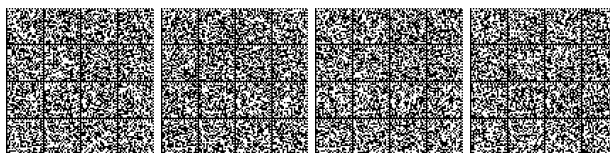
La possibilità di un recesso anticipato del produttore dal contratto di finanziamento sembra in effetti presa in considerazione dal comma 11, che reca però un impegno generico per il Governo («assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati»).

4.1.3 Da quanto detto, e all'esito del bilanciamento tra l'interesse perseguito dal legislatore e la lesione dei diritti dei fruitori delle agevolazioni, emerge l'irragionevolezza e l'assenza di proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., delle norme dell'art. 26 comma 3 decreto-legge n. 91/2014, come convertito dalla legge n. 116/2014, apparendo altresì violato anche l'art. 41 Cost., alla luce dell'irragionevole effetto della frustrazione delle scelte imprenditoriali attraverso la modificazione degli elementi costitutivi dei rapporti in essere come contrattualizzati o, comunque, già negoziati.

Ciò in quanto, riassuntivamente:

- il sistema degli incentivi perde la sua stabilità nel tempo nonostante lo stesso sia stato già individuato e pre-determinato in una convenzione o contratto di diritto privato (art. 24 comma 2 lettera D decreto legislativo n. 28/2011);
- gli investimenti effettuati non sono salvaguardati;
- viene meno l'equa remunerazione degli investimenti effettuati;

il periodo di tempo per la percezione dell'incentivo, invariato nella misura complessiva, viene prolungato indipendentemente dalla vita media convenzionale degli impianti (lettera a); l'incentivo non è più costante per tutto il periodo di diritto, ma si riduce in assoluto per tutto il periodo residuo (lettera c) o varia in diminuzione nell'ambito del ventennio originario di durata della convenzione (lettera a) o per cinque anni (lettera b).



4.2 Il comma 3 viola inoltre l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, Prot. addizionale n. 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848) e all'art. 6, par. 3, Trattato Unione europea, che introduce nel diritto dell'Unione «in quanto principi generali», i «diritti fondamentali» garantiti dall'anzidetta Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo detto art. 1 – che afferma il principio di «protezione della proprietà», ammettendo al contempo l'adozione delle misure legislative «ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» – conferisce protezione anche ai diritti di credito (e alle aspettative legittime; v., *ex plur.*, Maurice c. Francia [GC], del 6 ottobre 2005, n. 11810/03, par. 63 e ss.), reputando ammissibili le «interferenze» (ingerenze) da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (*cf.* Arras e altri comma Italia, n. 17972/07, 14 febbraio 2012 e 14 maggio 2012, final, par. 77-79: 78.).

In questa prospettiva, l'ingerenza costituita dalla sottrazione di parte dei crediti spettanti ai produttori di energia in forza delle convenzioni stipulate con il GSE non appare giustificata ed è in contrasto con il principio di proporzionalità, non risultando l'intervento ablatorio adeguatamente bilanciato dalla finalità di diminuire le tariffe elettriche in favore di alcune categorie di consumatori.

4.3 Ulteriore violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: disparità di trattamento ed ulteriori profili di irragionevolezza e sproporzione.

È dubbia la costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, rispetto all'art. 3 Cost., eventualmente anche in relazione all'art. 41 Cost., nella parte in cui prevede che la rimodulazione si applichi soltanto agli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» (*recte*: ai soggetti fruitori di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da tali impianti).

4.3.1) Tale restrizione del campo applicativo comporta la creazione, all'interno dell'insieme dei titolari degli impianti fotovoltaici incentivati, di due sottoinsiemi di imprese distinte in base alla «potenza nominale» (dell'impianto), destinatarie di un trattamento differenziato.

A dire della parte pubblica le ragioni di tale scelta sarebbero da ricondurre essenzialmente alla circostanza che i soggetti incisi dalla rimodulazione, pur costituendo un'esigua percentuale (4%) del totale di quelli agevolati, fruirebbero di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

In disparte l'esattezza del dato numerico, questa considerazione non integra tuttavia un profilo idoneo a sorreggere la contestata differenziazione di trattamento e, in particolare, il peggiore trattamento disposto per quelli di maggiori dimensioni, occorrendo tener conto delle modalità di funzionamento delle tariffe incentivanti.

La relativa entità dipende infatti dalla quantità di energia prodotta, sicché è evenienza del tutto normale, e insita nel sistema, che i soggetti dotati di più elevata capacità produttiva, fruendo di incentivi proporzionati, possano assorbire un ammontare di benefici più che proporzionale rispetto al loro numero.

In altri termini, nel regime di sostegno delineato dai conti energia rileva la quantità dell'energia prodotta, non già il numero dei produttori, con la conseguenza che misure dirette a colpire soltanto alcuni di costoro sortiscono l'effetto di differenziare posizioni giuridiche omogenee.

Le precedenti considerazioni dimostrano al contempo l'ulteriore irragionevolezza delle misure, foriere di un trattamento peggiore per alcuni produttori in assenza di adeguata causa giustificativa, non risultando percepibili le ragioni di interesse pubblico poste a base della distinzione.

La sussistenza dei vizi innanzi indicati pare avvalorata dall'ulteriore esonero disposto dall'art. 22-*bis*, comma 1, decreto-legge n. 133/14 cit. in favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014, «enti locali o scuole», norma che infatti opera un distinguo fondato sulla peculiare qualità dei percettori dei benefici, indipendentemente dalla quantità di energia prodotta.

4.3.2) Altro profilo di discriminazione si desume dal trattamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal solare.

Nell'ambito dell'art. 26 il legislatore prende in considerazione anche tali soggetti nella parte relativa all'«acquirente selezionato».

Senonché, non si comprendono le ragioni del peggiore trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi parimenti finanziati dagli utenti attraverso i cc.dd. oneri generali di sistema (e dunque con il versamento delle componenti della bolletta elettrica A3 o assimilate).

4.3.3) La creazione di categorie differenziate determina anche un vulnus alla concorrenza e una lesione della libertà di iniziativa economica *ex* art. 41 Cost. dei produttori di energia elettrica destinatari dell'art. 26, comma 3, i quali, ancorché in un contesto economico connotato dal sostegno pubblico, vedono pregiudicata la possibilità di operare



sul mercato a parità di condizioni con gli altri produttori da fonte solare e, più, in generale, di energia rinnovabile. Sotto questo profilo, pertanto, risultano lesi gli articoli 3 e 41 Cost.

#### 5. Violazione art. 77 Cost.

Secondo la Corte costituzionale «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sent. n. 93 del 2011).

Essa precisa anche che il relativo sindacato «va [...] limitato ai casi di "evidente mancanza" dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione"».

Ai fini della relativa indagine la Corte ha rimarcato la centralità dell'elemento dell'«evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, dovendo risultare una «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sent. n. 22/2012, nonché sentt. nn. 128/2008 e 171/2007).

Ciò in quanto «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge"» ex art. 77 Cost., con l'ulteriore precisazione che «il presupposto del "caso" straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno» e ponendosi «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione [...] in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il "caso" che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte cost. n. 22/2012).

In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità [...], costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sent. n. 22/2012).

Ora, premesso che ai sensi dell'art. 15, comma 1 della legge n. 400/1988, i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», il dubbio di costituzionalità dell'art. 26, comma 3 decreto-legge n. 91/2014, insorge in relazione alla circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del decreto-legge n. 91/2014 il riferimento al «rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese» e al «contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche», nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti.

Risulta, infatti, presa in considerazione unicamente (con riguardo alla materia in esame) «la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale» (gli altri enunciati del preambolo riguardano la straordinaria necessità e urgenza di adottare «disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi», di «prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini», di adottare «disposizioni per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell'economia nazionale, e la competitività del medesimo settore [...]», di adottare «disposizioni per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»).

Il testo è poi articolato in un titolo unico (tit. I «misure per la crescita economica») e in 3 capi («disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo»; «disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'unione europea»; «disposizioni urgenti per le imprese»).



L'art. 26 è contenuto nel capo III, «disposizioni urgenti per le imprese», insieme a una serie di articoli omogenei (da 23 a 30) effettivamente al tema della «più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici» (così l'art. 23 cit., che individua gli articoli da 24 a 30 quali generatori di «minori oneri per l'utenza»), ma in un contesto di norme tra di loro del tutto eterogenee (*cf.* articoli 18 e seguenti).

Appare dunque carente l'elemento finalistico richiesto dalla Corte costituzionale, non sembrando ravvisabile «l'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare».

Sotto altro profilo, esso contiene anche misure che non sono «di immediata applicazione», come sancito dall'art. 15, comma 3, legge n. 400/1988, essendo sufficiente considerare le menzionate norme sull'«acquirente selezionato» e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12).

6. Profili di non manifesta infondatezza dell'art. 26, comma 2, in relazione agli articoli 3, 41, 77 e 117, 1° comma Cost.

L'art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, interviene sulle modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti, prevedendo, «dal secondo semestre 2014», che il GSE le eroghi «con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione», con effettuazione del «conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo».

Il decreto ministeriale 16 ottobre 2014, nel dare attuazione al comma 2, sancisce, all'all. 1 (punto 1.1), che ai fini dell'individuazione del «valore della rata di acconto», la «producibilità media annua» sia determinata sulla base:

della c.d. «produzione storica», qualora disponibile, consistente nelle «ore di produzione del singolo impianto relative all'anno precedente»: nelle «Istruzioni operative» del 3 novembre 2014 il Gestore precisa che tale criterio si applica «qualora siano disponibili le misure valide relative a tutti i mesi dell'anno precedente»;

della c.d. «stima regionale», consistente in una «stima delle ore di produzione regionali»: sempre nelle Istruzioni si chiarisce che qualora le anzidette «misure valide riferite a tutti i mesi dell'anno precedente» non siano disponibili, si applica il criterio del «numero di ore annue medie, definite in funzione della regione in cui è localizzato l'impianto», sulla base della tabella 1 («Ore equivalenti medie per Regione - anno 2014»).

In relazione a questa disposizione possono essere richiamate le considerazioni sopra sviluppate, potendosi dubitare della sua compatibilità con gli articoli 3, 41 e 77 Cost.

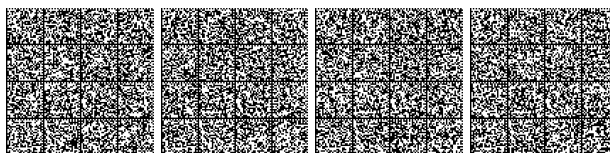
Essa, oltre a risentire della medesima eterogeneità ipotizzata con riferimento al comma 3, incide parimenti sui rapporti in corso di esecuzione, definendo autoritativamente le modalità di attuazione dell'obbligazione di pagamento degli incentivi incombente sul gestore.

Il comma 2 modifica infatti le condizioni contrattuali in essere, sostituendo il criterio della «produzione effettiva» – fondato dunque su un dato di realtà (le modalità di erogazione delle tariffe per i vari conti energia si basano sulle misure dell'energia prodotta; *cf.* a es. art. 6, comma 4, decreto ministeriale 5 luglio 2012; si ricorre a criteri supplementari, quale la «producibilità attesa», nel caso di mancata comunicazione delle misure; *cf.* art. 5.3, all. A, delib. Aeeq n. 181/10 del 20 ottobre 2010, in riferimento al III° conto) – con quello della «producibilità media annua» (a sua volta supplito, in assenza di «misure valide», dalle «ore equivalenti medie per Regione»), senza considerare che il singolo beneficiario ha acceduto al regime di sostegno confidando nella possibilità di disporre di un flusso di cassa commisurato all'effettiva produzione, sulla base del quale provvedere alle proprie esigenze di tipo finanziario, continuative (es. rimborso dei finanziamenti) o contingenti che siano.

In altri termini, anche questa misura comporta un'alterazione dei rapporti giuridici in corso, e, con riferimento al primo anno di operatività del meccanismo, un pregiudizio economico certo (consistente nella ritardata percezione del 10% dell'incentivo spettante, qualificato dalla legge in termini di «conguaglio»).

Sicché il raggiungimento di quella che pare essere la sua dichiarata finalità – «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi» (art. 26, comma 1) – avviene a scapito del fruitore degli incentivi, che non è messo in condizione di acconsentire al mutamento delle condizioni alle quali avviene la regolazione delle partite economiche del rapporto.

Si può aggiungere in proposito che il duplice effetto del comma 2 – pagamenti non commisurati alla produzione e, soprattutto, differita corresponsione del 10% per il primo anno – pare in contrasto col canone di tempestività dei pagamenti desumibile dalla direttiva 2011/7/UE (v. cons. 3), laddove stabilisce che in ogni «transazione commerciale» tra imprese e pubblica amministrazione (*cf.* art. 2, par. 1), il periodo di pagamento non deve superare il termine di «trenta giorni di calendario dal ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta equivalente di pagamento» (ovvero decorrenti dalla data di conclusione della «procedura di accettazione o di verifica» diretta ad accertare la con-



formità delle merci o dei servizi al contratto; *cfr.* art. 4, par. 3; termine che, secondo il successivo par. 6, può essere superato solo al ricorrere di un espresso patto contrario e di una giustificazione oggettiva dipendente dalla «natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche»); e ciò indipendentemente dalla diretta riferibilità alla categoria delle «transazioni commerciali» dei rapporti che si inscrivono nell'ambito delle sovvenzioni pubbliche (tenuto anche conto, con riguardo al caso in esame, della pariteticità delle posizioni di Gestore e di beneficiario dell'incentivo).

Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità, relative all'applicazione dei commi 2 e 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte solare, aventi potenza superiore a 200 kW, che fruiscono di incentivazioni in atto ai sensi dei Conti energia.

Il giudizio è di conseguenza sospeso per la rimessione delle questioni suddette all'esame della Corte costituzionale, mandando alla segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, unitamente al ricorso, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter);*

*Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, comma 1 della Costituzione, nonché 1, protocollo addizionale n. 1 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6, paragrafo 3, Trattato sull'Unione europea secondo quanto specificato in motivazione;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;*

*ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2015, 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Mario Alberto di Nezza, consigliere;

Anna Maria Verlengia, consigliere, estensore.

*Il Presidente: DANIELE*

*L'estensore: VERLENGIA*

16C00307

N. 225

*Ordinanza del 28 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Faberlux Sas di Energipension Italy 4 Srl contro GSE - Gestore dei Servizi Energetici S.p.a., Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dello sviluppo economico*

**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, comma 3.





## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA TER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14552 del 2014, proposto da:

Soc Faberlux Sas di Energipension Italy 4 Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Carmine Gravina, Maria Teresa Piscitelli, Daniela Sabelli, con domicilio eletto presso Stefania M. Teresa Piscitelli in Roma, Via San Basilio, 72;

Contro: Gse Spa - Gestore dei servizi energetici, Presidenza del Consiglio dei ministri; Ministero dello sviluppo economico, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento, previa sospensiva:

del decreto ministeriale 17 ottobre 2014, recante «Modalità per la rimodulazione delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'art. 26, comma 3, lettera b) decreto-legge n. 91/14 convertito con modificazioni dalla legge n. 116/14»;

del decreto ministeriale 16 ottobre 2014, recante «Incentivi per impianti fotovoltaici - Modalità per l'erogazione delle tariffe da parte del GSE»;

delle «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici» adottate dal GSE in data 3. novembre 2014.

Per l'accertamento:

del diritto in capo alla ricorrente di mantenere le condizioni per la quantificazione e l'erogazione delle tariffe incentivanti di cui alla convenzione sottoscritta con il GSE ai sensi del decreto ministeriale 5 maggio 2011;

del diritto della ricorrente a non vedersi applicato l'art. 26 decreto-legge n. 91/2014;

per la disapplicazione dell'art. 26, comma 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014 e della Tabella in all. 2;

per la rimessione alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia dell'anzidetto art. 26, comma 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014 e della Tabella in all. 2.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dello sviluppo economico;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Maria Grazia Vivarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato il 24 novembre 2014 (dep. il 25 novembre), la ricorrente, deducendo di essere titolare di un impianto fotovoltaico con potenza nominale superiore a 200kW, ammesso a fruire delle tariffe incentivanti riconosciute in base agli articoli 7 decreto legislativo n. 387/2003 e 25, comma 10, decreto legislativo n. 28/2011, con i termini e le modalità stabilite in apposita convenzione stipulata con il GSE, per un periodo di venti anni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto stesso ha avanzato le domande riportate in epigrafe.

Si è costituito in resistenza il Ministero dello sviluppo economico (2 febbraio 2014), che ha depositato memoria difensiva. La ricorrente ha replicato con nota del 7 maggio 2015.

All'udienza pubblica del 25 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

*Premesso in fatto*

Premesso che:

la ricorrente, quale soggetto responsabile titolare dell'impianto fotovoltaico nel comune di Borgonovo Val Tidone (PC), di kw 963,90, entrato in esercizio in data 28 aprile 2011, è il beneficiario della tariffa incentivante prevista dal decreto ministeriale 19 febbraio 2007, avendo richiesto ed ottenuto l'ammissione alla tariffa incentivante e stipulato in data 19 settembre 2011 con il GSE la relativa convenzione (n. I06F22345907) di durata ventennale (20 anni) avente ad oggetto il riconoscimento da parte del GSE delle tariffe incentivanti;



la normativa vigente al tempo della concessione dell'incentivo era la seguente:

1) Carta europea dell'energia, stipulato a Lisbona il 17 dicembre 1994 e ratificato in Italia con legge 10 novembre 1997, n. 415;

2) il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 di «attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», nel quale, tra l'altro, all'art. 1, viene espressa la finalità di promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato italiano e comunitario nel rispetto della disciplina nazionale, comunitaria ed internazionale vigente, nonché nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 43 della legge 1° marzo 2002, n. 39; all'art. 7 (comma 2 lettera *d*), viene stabilito che l'entità dell'incentivazione sia tale da garantire equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio;

3) l'art. 6 decreto ministeriale 19 febbraio 2007 che precisa come il valore della tariffa sia «costante in moneta corrente» per tutto il periodo ventennale;

4) il decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28 recante «Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE» che contiene principi di:

stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione (art. 23 comma 1 decreto legislativo n. 28/2011);

gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti attuati e proporzionalità agli obiettivi (art. 23, comma 2 decreto legislativo n. 28/2011);

garanzia di incentivazione con meccanismi vigenti alla data di entrata in esercizio dell'impianto (art. 25, comma 1 decreto legislativo n. 28/2011);

necessità di tener conto del principio di equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio (art. 25, comma 10 decreto legislativo n. 28/2011 e art. 7 decreto legislativo n. 387/2003);

salvezza dei diritti acquisiti e degli effetti prodotti dalle norme abrogate (art. 25, comma 11 decreto legislativo n. 28/2011);

5) il decreto ministeriale 5 maggio 2011 «Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici» e, in particolare:

l'art. 6, comma 4 secondo cui «4. In tutti i casi la tariffa incentivante spettante è quella vigente alla data di entrata in esercizio dell'impianto»;

l'art. 10, comma 3 ove è previsto che «Il GSE, verificato il rispetto delle disposizioni del presente decreto, determina e assicura al soggetto responsabile l'erogazione della tariffa spettante entro centoventi giorni dalla data di ricevimento della medesima richiesta, al netto dei tempi imputabili al soggetto responsabile»;

l'art. 12, ove è previsto che «1. Per l'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici di cui al presente titolo, il soggetto responsabile ha diritto a una tariffa individuata sulla base di quanto disposto dall'allegato 5. 2. La tariffa incentivante è riconosciuta per un periodo di venti anni a decorrere dalla data di entrata in esercizio dell'impianto ed è costante in moneta corrente per tutto il periodo di incentivazione.»

Considerato che:

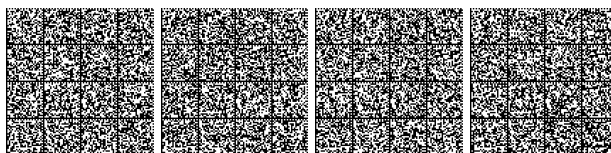
il decreto-legge n. 91/2014 all'art. 26 impone a ciascun operatore, titolare di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, di comunicare al Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A. («GSE») entro il 30 novembre 2014 l'opzione scelta tra quelle delle tre alternative indicate alle lettere *a*), *b*) e *c*) del medesimo comma 3, le quali — con modalità diverse — operano una riduzione di una quota percentuale dell'incentivo già assegnato e oggetto di convenzione stipulata con il GSE.

In particolare, al 30 novembre 2014, l'operatore deve scegliere tra le seguenti tre (3) alternative, tutte con decorrenza dal 1° gennaio 2015:

*a*) prima opzione: il periodo di incentivazione viene allungato da 20 anni a 24 anni dalla data di entrata in esercizio e l'incentivo viene ridotto delle seguenti percentuali:

Periodo di incentivazione residuale (anni) - Percentuale di riduzione dell'incentivo: 12 - 25%, 13 - 24%, 14 - 22%, 15 - 21%, 16 - 20%, 17 - 19%, 18 - 18%, oltre 19 - 17%;

*b*) seconda opzione: l'attuale periodo di incentivazione di 20 anni rimane inalterato, ma la tariffa incentivante verrà ridotta di una percentuale in una fase e aumentata in egual misura nel periodo successivo. Il Ministero dello sviluppo economico ha reso note, con decreto ministeriale del 17 ottobre 2014, qui contestato, le modalità di rimodulazione delle tariffe incentivanti;



c) terza opzione: L'attuale periodo di incentivazione di 20 anni resta inalterato, ma la tariffa incentivante viene ridotta delle seguenti precentuali: (i) 6% per gli impianti con una potenza nominale da 200 kW a 500 kW, (ii) 7% per gli impianti con una potenza nominale superiore a 500 kW fino a 900 kW, e (iii) 8% per impianti con una maggiore potenza nominale.

La medesima disposizione normativa prevede che, assenza di comunicazione da parte dell'operatore, il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c).

L'art. 26, comma 4 prevede che, per le tariffe onnicomprensive erogate ai sensi del decreto ministeriale 5 maggio 2011 o del decreto ministeriale 5 luglio 2012, le riduzioni di cui all'allegato 2 al presente decreto si applicano alla sola componente incentivante, calcolata secondo le modalità di cui all'art. 5, comma 1, secondo periodo, del medesimo decreto 5 luglio 2012. L'art. 26, comma 5, riconoscendo implicitamente che tutte le opzioni di cui al comma 3 impongono una significativa riduzione delle tariffe incentivanti, ha previsto la facoltà dei beneficiari della tariffa incentivante (che hanno optato per una delle suddette riduzioni) di accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo già spettante al 31 dicembre 2014 e l'incentivo rimodulato per effetto della scelta di una delle alternative opzioni di cui al comma 3.

Si tratta di finanziamenti bancari che devono essere garantiti da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. o devono avere una provvista dedicata, a loro volta, garantita dallo Stato e che, per essere operativi, necessitano del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze che fissi i criteri e le modalità della garanzia dello Stato.

Sempre nell'ottica di ammortizzare la riduzione degli incentivi, i commi da 7 a 13 del citato art. 26 hanno previsto la facoltà della ricorrente (al pari dei soggetti beneficiari degli incentivi) di cedere l'80% (per cento) degli incentivi ad un acquirente selezionato tra i primari operatori europei.

In data 3 novembre 2014, il GSE ha pubblicato sul proprio sito web le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014» che non consentono agli operatori di modificare la scelta operata successivamente al 30 novembre 2014.

Ciò posto, nell'attuale quadro di riferimento, la ricorrente ritiene di aver diritto a non esercitare alcuna delle opzioni, previste dall'art. 26, comma 3 del decreto-legge n. 91/2014 e dalle Istruzione Operative, di riduzione dell'incentivo già riconosciuto all'impianto fotovoltaico di sua proprietà e già oggetto di convenzione con il GSE, dal momento che tale previsione normativa è — a parere della ricorrente — incostituzionale per contrasto con gli articoli 3, 41, 42, 77, 97, 10 e 117 Cost.

### *Considerato in diritto*

Definite con separata sentenza parziale, le questioni in rito relative alla giurisdizione del giudice amministrativo e all'ammissibilità della domanda di accertamento avanzata dalla parte ricorrente, osserva il Collegio che la soluzione della controversia richiede la preliminare sottoposizione dell'art. 26 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, al giudizio della Corte costituzionale.

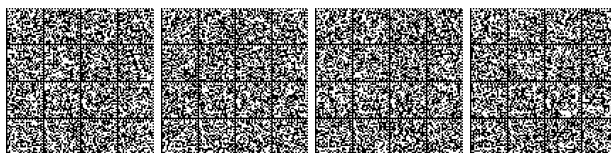
Di seguito vengono esplicitate le ragioni della decisione del Tribunale.

#### *1. Quadro normativo relativo all'incentivazione della produzione elettrica da fonte solare.*

##### *1.1. Le direttive europee.*

La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è obiettivo rilevante delle politiche energetiche e ambientali europee.

Essa trova collocazione nel contesto di favore sancito a livello internazionale dal Protocollo di Kyoto (Protocollo alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, stipulato a Kyoto l'11 dicembre 1997, di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 1° giugno 2002, n. 120; *cf.* anche art. 11, comma 5, decreto legislativo n. 79/1999 nella versione anteriore alle modificazioni di cui al decreto legislativo n. 28/2011; in Europa, il Protocollo è stato approvato con decisione del Consiglio 2002/358/CE del 25 aprile 2002), il cui art. 2, par. 1, lettera a), obbliga le parti contraenti, «nell'adempiere agli impegni di limitazione quantificata e di riduzione delle emissioni [...], al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile», ad applicare o elaborare «politiche e misure, in conformità con la sua situazione nazionale, come: [...] iv) Ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili [...]».



Con la direttiva n. 2001/77/CE (sulla «promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità») il legislatore europeo, riconosciuta «la necessità di promuovere in via prioritaria le fonti energetiche rinnovabili, poiché queste contribuiscono alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile», potendo «inoltre creare occupazione locale, avere un impatto positivo sulla coesione sociale, contribuire alla sicurezza degli approvvigionamenti e permettere di conseguire più rapidamente gli obiettivi di Kyoto» (primo Considerando), ha affermato chiaramente che «la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità [...]» (secondo Considerando) e ha ritenuto pertanto di intervenire attraverso l'assegnazione agli Stati membri di «obiettivi indicativi nazionali di consumo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili», con riserva di proporre «obiettivi vincolanti» in ragione dell'eventuale progresso rispetto all'«obiettivo indicativo globale» del 12% del consumo interno lordo di energia nel 2010 (settimo Considerando), ferma la possibilità per ciascuno Stato membro di individuare «il regime più rispondente alla sua particolare situazione» per il raggiungimento degli «obiettivi generali dell'intervento» (ventitreesimo Considerando).

In coerenza con tali premesse, la direttiva ha individuato all'art. 3 i menzionati «obiettivi indicativi nazionali» e all'art. 4 ha conferito agli Stati membri la possibilità di stabilire specifici «regimi di sostegno», demandando alla Commissione, per un verso, (par. 1) la valutazione della coerenza di questi ultimi con i principi in materia di aiuti di Stato (articoli 87 e 88 Trattato CE, oggi articoli 107 e 108 Trattato UE), «tenendo conto che essi contribuiscono a perseguire gli obiettivi stabiliti negli articoli 6 e 174 del Trattato» (si tratta delle disposizioni sulla tutela dell'ambiente e sulla politica ambientale comunitaria; *cf.* oggi articoli 11 e 191 Tratt. UE), e, per altro verso, (par. 2), la presentazione (entro il 27.10.2005) di una relazione sull'esperienza maturata e di un'eventuale «proposta relativa a un quadro comunitario» per i regimi di sostegno tale da: «a) contribuire al raggiungimento degli obiettivi indicativi nazionali; b) essere compatibile con i principi del mercato interno dell'elettricità; c) tener conto delle caratteristiche delle diverse fonti energetiche rinnovabili, nonché delle diverse tecnologie e delle differenze geografiche; d) promuovere efficacemente l'uso delle fonti energetiche rinnovabili, essere semplice e al tempo stesso per quanto possibile efficiente, particolarmente in termini di costi; e) prevedere per i regimi nazionali di sostegno periodi di transizione sufficienti di almeno sette anni e mantenere la fiducia degli investitori».

La dir. n. 2009/28/CE («promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE») compie l'annunciato cambio di passo, avendo il legislatore comunitario ritenuto di procedere attraverso l'indicazione agli Stati membri di «obiettivi nazionali obbligatori» per il raggiungimento di una quota pari al 20% di consumo di energia da fonti rinnovabili entro il 2020 (Considerando n. 13); tali obiettivi hanno la «principale finalità», come precisato al Considerando n. 14, di «creare certezza per gli investitori nonché stimolare lo sviluppo costante di tecnologie capaci di generare energia a partire da ogni tipo di fonte rinnovabile».

In questa nuova prospettiva – e ravvisata ulteriormente la necessità, stanti le diverse condizioni iniziali, di tradurre l'anzidetto «obiettivo complessivo comunitario» in obiettivi individuali per ogni Stato membro, «procedendo ad un'allocatione giusta e adeguata che tenga conto della diversa situazione di partenza e delle possibilità degli Stati membri, ivi compreso il livello attuale dell'energia da fonti rinnovabili e il mix energetico» (cons. 15) –, la direttiva prende specificamente in considerazione i regimi di sostegno nazionali.

In particolare, il Considerando n. 25 (nel rilevare che «gli Stati membri hanno potenziali diversi in materia di energia rinnovabile e diversi regimi di sostegno all'energia da fonti rinnovabili a livello nazionale», che la maggioranza di essi «applica regimi di sostegno che accordano sussidi solo all'energia da fonti rinnovabili prodotta sul loro territorio» e che «per il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali è essenziale che gli Stati membri possano controllare gli effetti e i costi dei rispettivi regimi in funzione dei loro diversi potenziali») riconosce che «uno strumento importante per raggiungere l'obiettivo fissato dalla presente direttiva consiste nel garantire il corretto funzionamento dei regimi di sostegno nazionali, come previsto dalla direttiva 2001/77/CE, al fine di mantenere la fiducia degli investitori e permettere agli Stati membri di elaborare misure nazionali efficaci per conformarsi al suddetto obiettivo» (ciò anche in vista del coordinamento tra le misure di «sostegno transfrontaliero all'energia da fonti rinnovabili» e i regimi di sostegno nazionale).

L'art. 3 individua, pertanto, gli «obiettivi e [le] misure nazionali generali obbligatori per l'uso dell'energia da fonti rinnovabili» (quello per l'Italia è pari al 17%; *cf.* Tabella all'allegato I, parte A) e rimarca la possibilità per gli Stati membri di utilizzare, tra l'altro, i regimi di sostegno (par. 3), definiti dal precedente art. 2, par. 2, lettera k), nei seguenti termini: «strumento, regime o meccanismo applicato da uno Stato membro o gruppo di Stati membri, inteso a promuovere l'uso delle energie da fonti rinnovabili riducendone i costi, aumentando i prezzi a cui possono essere vendute o aumentando, per mezzo di obblighi in materia di energie rinnovabili o altri mezzi, il volume acquistato di dette energie. Ciò comprende, ma non in via esclusiva, le sovvenzioni agli investimenti, le esenzioni o gli sgravi fiscali, le restituzioni d'imposta, i regimi di sostegno all'obbligo in materia di energie rinnovabili, compresi quelli che usano certificati verdi, e i regimi di sostegno diretto dei prezzi, ivi comprese le tariffe di riacquisto e le sovvenzioni».



## 1.2. Il recepimento delle direttive in Italia: i cc.dd. Conti Energia.

1.2.1. La dir. 2001/77 è stata recepita con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, che in attuazione della delega di cui all'art. 43 legge 1° marzo 2002, n. 39 (Legge Comunitaria 2001), ha offerto il quadro di riferimento generale per la promozione delle «fonti energetiche rinnovabili o fonti rinnovabili» (art. 2, comma 1, lettera a), introducendo varie misure incentivanti.

Per quel che oggi rileva, la produzione di energia elettrica da fonte solare è specificamente presa in considerazione dall'art. 7 («disposizioni specifiche per il solare»), che ha demandato a «uno o più decreti» interministeriali (del Ministro delle attività produttive, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e d'intesa con la Conferenza unificata) la definizione dei «criteri» di incentivazione (comma 1).

La delega all'autorità governativa è assai ampia.

La disposizione sancisce infatti (comma 2, lettere da a) a g) che detti «criteri» stabiliscano («senza oneri per il bilancio dello Stato e nel rispetto della normativa comunitaria vigente»): a) «i requisiti dei soggetti che possono beneficiare dell'incentivazione»; b) «i requisiti tecnici minimi dei componenti e degli impianti»; c) «le condizioni per la cumulabilità dell'incentivazione con altri incentivi»; d) le modalità per la determinazione dell'entità dell'incentivazione. Per l'elettricità prodotta mediante conversione fotovoltaica della fonte solare prevedono una specifica tariffa incentivante, di importo decrescente e di durata tali da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio»; e) «un obiettivo della potenza nominale da installare»; f) «il limite massimo della potenza elettrica cumulativa di tutti gli impianti che possono ottenere l'incentivazione»; g) l'eventuale «utilizzo dei certificati verdi» ex art. 11, comma 3, decreto legislativo n. 79/1999.

I decreti ministeriali adottati in base all'art. 7 sono noti con la denominazione di «Conti Energia» e sono identificati con numero ordinale progressivo in relazione alle versioni via via succedutesi:

Primo Conto Energia (dd.mm. 28 luglio 2005 e 6 febbraio 2006, recanti distinzione delle tariffe in relazione alla potenza nominale, se superiore o non a 20 kW; le «tariffe decrescenti» sono stabilite in dipendenza dell'anno in cui la domanda di incentivazione è presentata);

Secondo Conto Energia (d.m. 19 febbraio 2007, che introduce ulteriori incentivazioni per gli impianti integrati architettonicamente e un premio per quelli abbinati a un uso efficiente dell'energia);

Terzo Conto Energia (d.m. 6 agosto 2010, nelle cui premesse si ravvisa la necessità di «intervenire al fine di aggiornare le tariffe incentivanti, alla luce della positiva decrescita dei costi della tecnologia fotovoltaica, al fine di rispettare il principio di equa remunerazione dei costi» ex art. 7 decreto legislativo n. 387 del 2003 e «di stimolare l'innovazione e l'ulteriore riduzione dei costi», attraverso una «progressiva diminuzione [di dette tariffe] che, da un lato, miri ad un allineamento graduale verso gli attuali costi delle tecnologie e che, dall'altro, mantenga stabilità e certezza sul mercato»).

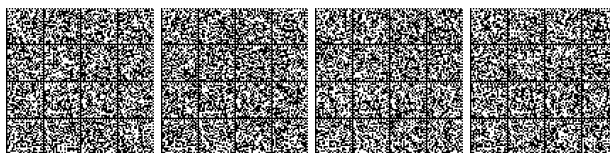
In ciascuno di questi provvedimenti la durata dell'incentivazione è stabilita in venti anni, decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto (cfr. articoli 5, comma 2, e 6, commi 2 e 3, decreto ministeriale 28 luglio 2005, art. 6 decreto ministeriale 19 febbraio 2007, che precisa come il valore della tariffa sia «costante in moneta corrente» per tutto il periodo ventennale, e articoli 8, 12 e 14 decreto ministeriale 6 agosto 2010).

1.2.2. La dir. 2009/28 è stata recepita con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, in attuazione della delega di cui all'art. 17, comma 1, legge 4 giugno 2010, n. 96 (Legge comunitaria 2009).

Individuate all'art. 1 le «finalità» («il presente decreto [...] definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. [...]»), l'art. 3 stabilisce gli «obiettivi nazionali», prevedendo, per quanto qui rileva, che «la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia da conseguire nel 2020 è pari a 17 per cento» (comma 1), obiettivo da perseguire «con una progressione temporale coerente con le indicazioni dei Piani di azione nazionali per le energie rinnovabili predisposti ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2009/28/CE» (comma 3).

Ai regimi di sostegno è dedicato il Titolo V, aperto dall'art. 23 sui «principi generali» - capo I - ai sensi del quale:

«1. Il presente Titolo ridefinisce la disciplina dei regimi di sostegno applicati all'energia prodotta da fonti rinnovabili e all'efficienza energetica attraverso il riordino ed il potenziamento dei vigenti sistemi di incentivazione. La nuova disciplina stabilisce un quadro generale volto alla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica in misura adeguata al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 3, attraverso la predisposizione di criteri e strumenti che promuovano l'efficacia, l'efficienza, la semplificazione e la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione, perseguendo nel contempo l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità e la riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori.



2. Costituiscono ulteriori principi generali dell'intervento di riordino e di potenziamento dei sistemi di incentivazioni la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati e la proporzionalità agli obiettivi, nonché la flessibilità della struttura dei regimi di sostegno, al fine di tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica.»

Il Capo II (articoli da 24 a 26) concerne specificamente la produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'art. 24 delinea i «meccanismi di incentivazione» per gli impianti che entrano in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 individuando al comma 2, tra gli altri, i seguenti «criteri generali»: *a)* l'incentivo ha lo scopo di assicurare una equa remunerazione dei costi di investimento ed esercizio; *b)* il periodo di diritto all'incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto e decorre dalla data di entrata in esercizio dello stesso; *c)* l'incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto e può tener conto del valore economico dell'energia prodotta; *d)* gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto, sulla base di un contratto-tipo definito dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del primo dei decreti di cui al comma 5; [...].»

L'art. 25 reca la disciplina transitoria, sancendo al comma 1, che la produzione da impianti entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2012 è «incentivata con i meccanismi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, con i correttivi di cui ai commi successivi».

I commi 9 e 10 dettano i «correttivi» per gli impianti da fonte solare, mentre il successivo comma 11, lettera *b)*, n. 3, dispone l'abrogazione (a far tempo dal 1° gennaio 2013) dell'art. 7 decreto legislativo n. 387/03 cit. «fatti salvi i diritti acquisiti».

In particolare:

il comma 9 sancisce l'applicabilità del Terzo Conto (d.m. 6 agosto 2010 cit.) alla produzione degli impianti fotovoltaici «che entrino in esercizio entro il 31 maggio 2011»;

il comma 10, per gli impianti con data di entrata in esercizio successiva al 1° giugno 2011 – e fatte salve le previsioni dell'art. 2-*sexies* decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (convertito, con modifiche, dalla legge 22 marzo 2010, n. 41) che ha esteso l'operatività del Secondo Conto agli impianti ultimati entro il 31 dicembre 2010 purché entrati in esercizio entro il 30 giugno 2011 —, ha demandato la disciplina del regime incentivante a un decreto ministeriale (emanato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata), da adottare sulla base dei seguenti principi: *a)* determinazione di un limite annuale di potenza elettrica cumulativa degli impianti fotovoltaici che possono ottenere le tariffe incentivanti; *b)* determinazione delle tariffe incentivanti tenuto conto della riduzione dei costi delle tecnologie e dei costi di impianto e degli incentivi applicati negli Stati membri dell'Unione europea; *c)* previsione di tariffe incentivanti e di quote differenziate sulla base della natura dell'area di sedime; *d)* applicazione delle disposizioni dell'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, in quanto compatibili [...].»

In attuazione del comma 10 sono stati adottati gli ultimi due Conti Energia:

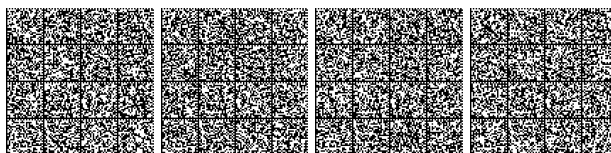
Quarto Conto Energia (d.m. 5 maggio 2011), di cui giova richiamare: l'art. 1, comma 2, secondo cui «[...] il presente decreto si applica agli impianti fotovoltaici che entrano in esercizio in data successiva al 31 maggio 2011 e fino al 31 dicembre 2016, per un obiettivo indicativo di potenza installata a livello nazionale di circa 23.000 MW, corrispondente ad un costo indicativo cumulato annuo degli incentivi stimabile tra 6 e 7 miliardi di euro», nonché l'art. 2, comma 3, secondo cui «al raggiungimento del minore dei valori di costo indicativo cumulato annuo di cui all'art. 1, comma 2, [...] possono essere riviste le modalità di incentivazione di cui al presente decreto, favorendo in ogni caso l'ulteriore sviluppo del settore»;

Quinto Conto Energia (d.m. 5 luglio 2012), il cui art. 1 prevede:

comma 1: che, in attuazione dell'art. 25, comma 10, cit. (e tenuto conto di quanto stabilito dal Quarto Conto all'art. 2, comma 3, cit.), esso disciplina le modalità di incentivazione «da applicarsi successivamente al raggiungimento di un costo indicativo cumulato annuo degli incentivi di 6 miliardi di euro»;

comma 2: che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito, AEEG) «[...] individua la data in cui il costo indicativo cumulato annuo degli incentivi [...] raggiunge il valore di 6 miliardi di euro l'anno» (precisando al comma 3 l'applicabilità delle modalità incentivanti ivi previste «decorsi quarantacinque giorni solari dalla data di pubblicazione della deliberazione di cui al comma»);

comma 5: che lo stesso decreto ministeriale «cessa di applicarsi, in ogni caso, decorsi trenta giorni solari dalla data di raggiungimento di un costo indicativo cumulato di 6,7 miliardi di euro l'anno» (data parimenti individuata dall'AEEG).



L'AEEG ha dato atto del raggiungimento di tale «costo indicativo cumulato annuo degli incentivi»:

al 12 luglio 2012, quanto al valore di 6 miliardi di euro, con conseguente applicazione delle modalità incentivanti del Quinto Conto a decorrere dal 27 agosto 2012 (delibera 12 luglio 2012, n. 292/2012/R/EFR, pubblicata in pari data nel sito internet AEEG);

al 6 giugno 2013, quanto al valore di 6,7 miliardi di euro, con conseguente cessazione degli effetti del Quinto Conto al 6 luglio 2013» (delibera 6 giugno 2013, n. 250/2013/R/EFR, pubblicata in pari data nel sito internet).

Ne segue che non sono più incentivati gli impianti aventi data di entrata in esercizio successiva al 7 luglio 2013.

Giova infine precisare che anche il Quarto e il Quinto Conto, analogamente ai tre precedenti, fissano in venti anni il periodo di durata dell'incentivazione (articoli 12, 16 e 18 decreto ministeriale 5 maggio 2011; art. 5 decreto ministeriale 5 luglio 2012).

In relazione alla data di entrata in esercizio degli impianti, i vari Conti Energia hanno operato per i seguenti periodi:

Primo Conto: 19 settembre 2005 - 30 giugno 2006;

Secondo Conto: 13 aprile 2007 - 31 dicembre 2010;

Terzo Conto: 1° gennaio 2011 - 31 maggio 2011 (cinque mesi anziché i 3 anni originariamente previsti, ossia fino a tutto il 2013, sebbene con tariffe inferiori a seconda dell'annualità di riferimento; *cf.*: articoli 1 e 8 decreto ministeriale 6 agosto 2010 e art. 25, comma 9 decreto legislativo n. 28/2011);

Quarto Conto: 1° giugno 2011 - 26 agosto 2012;

Quinto Conto: 27 agosto 2012 - 6 luglio 2013.

1.2.3. Quanto allo strumento giuridico disciplinante gli specifici rapporti di incentivazione, l'art. 24, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 28/2011 cit., ha stabilito, come si è visto, che le tariffe incentivanti siano assegnate «tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto [...]», sulla base di un «contratto-tipo» definito dall'AEEG (gli schemi di «contratti-tipo» predisposti dal GSE sono stati approvati dall'Autorità con delibera 6 dicembre 2012, n. 516/2012/R/EFR, pubblicata in pari data nel sito internet istituzionale).

La disposizione, direttamente riferibile al Quarto e Quinto Conto, ha, tuttavia, portata ricognitiva della situazione venutasi a determinare durante la vigenza dei primi tre Conti, in relazione ai quali il Gestore risulta avere concesso i benefici attraverso «convenzioni» con gli interessati (*cf.*: in proposito, con riferimento al Terzo Conto, l'art. 13, all. A, delib. AEEG ARG/elt n. 181/2010 del 20 ottobre 2010, pubblicata sul sito AEEG il 25 ottobre 2010, recante previsione della redazione di uno schema tipo di convenzione; nello stesso senso si vedano anche i richiami alle convenzioni del Primo, Secondo e Terzo Conto Energia presenti sul «Manuale Utente per la richiesta di trasferimento di titolarità» del novembre 2014 e pubblicato sul sito internet del GSE).

Si tratta di atti aventi la medesima natura.

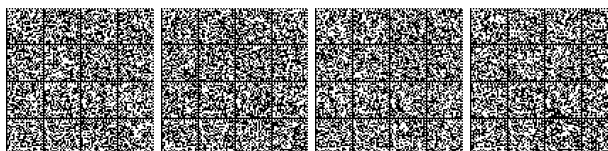
Tanto la «convenzione» quanto il «contratto» hanno infatti lo scopo di regolamentare il rapporto giuridico tra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto, secondo il consueto modello dei rapporti concessori, nei quali accanto al provvedimento di concessione l'amministrazione concedente e il privato concessionario concludono un contratto (c.d. accessivo) per la disciplina delle rispettive obbligazioni.

1.3. Il contenzioso relativo al passaggio dal Terzo al Quarto e dal Quarto al Quinto Conto Energia.

L'entrata in vigore dell'art. 25, commi 9 e 10, decreto legislativo n. 28/2011 e l'introduzione del Quarto Conto (per gli impianti con data di entrata in esercizio successiva al 31 maggio 2011) hanno dato origine a una serie di controversie aventi ad oggetto, in estrema sintesi, l'anticipata cessazione degli effetti del Terzo Conto.

A) Con più pronunce di questa Sezione le azioni proposte dagli interessati sono state respinte, poiché, per quanto qui interessa, le contestate innovazioni riguardavano impianti non ancora entrati in esercizio (v., *ex multis*, sentenze 13 febbraio 2013, n. 1578 - confermata in appello - , 26 marzo 2013, nn. 3134, 3139, 3141, 3142, 3144; 2 aprile 2013, nn. 3274 e 3276, confermate da Cons. Stato, sez. VI, 8 agosto 2014).

Più precisamente, è stata esclusa l'integrazione di un affidamento tutelabile sul rilievo della portata non retroattiva della nuova disciplina, diretta a regolamentare l'accesso agli incentivi soltanto rispetto agli impianti che ancora non ne fruiscono atteso che l'ammissione al regime di sostegno non sortisce dal possesso del titolo amministrativo idoneo alla realizzazione dell'impianto (titolo che pure costituisce un requisito essenziale a questo fine), ma dall'entrata in esercizio dell'impianto medesimo, vale a dire dalla sua effettiva realizzazione e messa in opera; in quest'ottica, si è sostenuto che il decreto legislativo n. 28/2011 dispone per l'avvenire, individuando, quale *discrimen* temporale per l'applicazione delle nuove regole, l'entrata in esercizio al 31 maggio 2011 e disciplinando il passaggio al Quarto Conto attraverso la previsione di tre periodi, il primo, inteso a consentire l'accesso agli incentivi di tutti gli impianti entrati in esercizio



entro il 31 agosto 2011, al fine di tutelare l'affidamento degli operatori che avessero quasi ultimato la realizzazione degli impianti sotto il vigore del Terzo Conto, il secondo, dal 1° settembre 2011 al 31 dicembre 2012, in cui l'accesso avviene attraverso l'iscrizione nei registri, e il terzo, a regime, dal 2013 sino alla cessazione del Quarto Conto.

Muovendo dalla considerazione che nell'ambito delle iniziative pubbliche di promozione di specifici settori economici è necessario identificare, «sulla base di elementi dotati di apprezzabile certezza, pena l'indeterminatezza delle situazioni e la perpetrazione di possibili discriminazioni», un momento nel quale l'aspettativa del privato si consolida e acquisisce consistenza giuridica, è stata riconosciuta la correttezza dell'individuazione di un *discrimen* ancorato alla data di entrata in esercizio dell'impianto, scelta da ritenere giustificata alla luce delle caratteristiche del sistema incentivante in esame, fondato sulla distinzione tra la (pur complessa) fase di predisposizione dell'intervento impiantistico e quella (altrettanto, se non più complessa) di sua messa in opera. Ed è a questo secondo momento (l'entrata in esercizio, appunto) che occorre rivolgere l'attenzione per individuare il fatto costitutivo del diritto alla percezione dei benefici il che si spiega alla luce della generale finalità del regime di sostegno (produzione di energia da fonte rinnovabile) e dell'esigenza, a tale scopo strumentale, che le iniziative imprenditoriali si traducano in azioni concrete ed effettive.

È stato, pertanto, rilevato come in quelle ipotesi venisse in esame la posizione di soggetti che intendevano tutelare, più che l'interesse alla conservazione di un assetto che ha prodotto effetti giuridicamente rilevanti, scelte imprenditoriali effettuate in un momento nel quale le stesse, a loro giudizio, si sarebbero rivelate foriere di flussi reddituali positivi, non risultando in concreto ravvisabili elementi tali da deporre nel senso dell'immutabilità del contributo pubblico al settore in considerazione. Ed è stata esclusa la dedotta lesione del legittimo affidamento degli operatori alla stregua dell'orientamento della giurisprudenza europea e della disamina degli elementi di fatto in concreto rilevanti, attestanti, in sintesi, una situazione di esubero di «offerta» di produzione da fotovoltaico (c.d. «boom del fotovoltaico») in presenza di una consistente diminuzione dei costi (con particolare riferimento alle componenti base degli impianti).

Sotto questo profilo, è stata richiamata la sentenza della Corte di giustizia 10 settembre 2009, in causa C-201/08, *Plantanol*, concernente l'abolizione anticipata di un regime di esenzione fiscale per un biocarburante, nella quale il Giudice comunitario ha chiarito: *a*) per un verso, che il principio di certezza del diritto non postula l'«assenza di modifiche legislative», richiedendo «piuttosto che il legislatore tenga conto delle situazioni particolari degli operatori economici e preveda, eventualmente, adattamenti all'applicazione delle nuove norme giuridiche» (punto 49); *b*) per altro verso, che la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì «prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative», ma non «qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi» (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, inoltre, «gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali» (punto 53), spettando al giudice nazionale, in una valutazione globale e in concreto delle pertinenti circostanze fattuali, stabilire se l'impresa ricorrente disponga «come operatore prudente e accorto, [...] di elementi sufficienti per consentirle di aspettarsi che il regime di esenzione fiscale di cui trattasi fosse abolito prima della data iniziale prevista per la sua scadenza», non sussistendo - giova ribadire - preclusioni derivanti dai canoni della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento (punti 67 e 68).

È stata, nell'occasione, esclusa la lesione degli anzidetti principi generali, non potendo dubitarsi della circostanza che il settore del fotovoltaico abbia subito negli anni più recenti notevoli modifiche in ragione dell'andamento dei costi delle componenti impiantistiche (in particolare, per effetto della forte riduzione del costo dei pannelli solari) e dell'aumento progressivo delle potenze installate.

Il Tribunale ha ritenuto che di tale linee tendenziali un operatore «prudente e accorto» fosse ben consapevole e ciò in ragione, oltre che dell'intrinseca mutevolezza dei regimi di sostegno, delle modalità con cui questi sono stati declinati dalle autorità pubbliche nazionali sin dal Primo Conto, vale a dire con un orizzonte temporale assai limitato e con ripetuti interventi a breve distanza di tempo (quattro in soli cinque anni, dal luglio 2005 all'agosto 2010).

La lettura coordinata di questi elementi permette di affermare come un operatore avveduto fosse senz'altro in grado di percepire le mutazioni del contesto economico di riferimento nonché il prossimo raggiungimento della «*grid parity*» degli impianti fotovoltaici rispetto a quelli convenzionali.

*B*) Il Consiglio di Stato (sent. n. 4233/2014) ha condiviso tale impostazione, riconoscendo che «la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto sicché, regolamentando contro di esso, il legislatore statale viola i limiti della discrezionalità legislativa (Corte cost., sentenze 9 luglio 2009, n. 206, e 8 maggio 2007, n. 156)», e negando la sussistenza di un «legittimo affidamento tutelabile», atteso che nel caso portato al suo esame non si controvertava di «provvedimenti e diritti già legittimamente acquisiti sulla base della normativa anteriore» e non era risultato che l'amministrazione pubblica avesse «orientato le società ricorrenti verso comportamenti negoziali che altrimenti non avrebbero tenuto».





Né è stata riscontrata la sussistenza di un investimento meritevole di essere salvaguardato, posto che «la rimodulazione legislativa non è stata affatto incerta o improvvisa ma conosciuta dagli operatori (accorti) del settore come in itinere (la nuova direttiva comunitaria è infatti del 2009)».

Su tali basi, il Consiglio di Stato ha ritenuto che mancassero «i fondamentali causali di un legittimo e ragionevole affidamento, non essendo infatti intervenuta in vicenda nessuna inosservanza da parte della pubblica amministrazione statale della disciplina comunitaria e nazionale ovvero alcuna condotta, omissiva o commissiva, in violazione di una specifica norma dalla materia di settore posta, oppure trasgressione ai principi generali di prudenza, di diligenza e di proporzionalità, nel concretizzare in modo conforme la volontà di legge» (così Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2014, n. 4233; nello stesso senso n. Cons. Stato n. 4234/2014).

Sempre sulla medesima questione, il Consiglio di Stato (sentenza n. 1043/2015):

ha osservato che «l'incentivo sulla produzione ha il fine di stimolare la installazione di impianti fotovoltaici con l'effetto e il vantaggio di garantire, assieme alla copertura parallela (parziale o totale) dei propri consumi elettrici e alla vendita di eventuali surplus energetici prodotti da parte dell'impianto stesso, un minore tempo di recupero dei costi di impianto iniziale di investimento e successivo maggiore guadagno»;

ha disatteso la prospettazione degli operatori sulla portata lesiva delle innovazioni – in quanto «foriere di effetti deleteri per la tutela degli investimenti già programmati sulla base del quadro normativo previgente (Terzo Conto Energia), che doveva estendersi fino a tutto il 2012» – reputando manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle inerenti norme del decreto legislativo n. 28/2011, «dovendosi ritenere che la violazione del diritto alla iniziativa economica, così come dei principi di buon andamento e di parità di trattamento, si concretino solo allorquando la nuova norma incida in modo peggiorativo su aspettative qualificate, già pervenute, però, ad un livello di consolidamento così elevato da creare un affidamento costituzionalmente protetto alla conservazione di quel trattamento, tale da prevalere su vincoli di bilancio e di buona amministrazione o sulla revisione prevista di precedenti politiche economiche pubbliche» e ciò sul rilievo che la disciplina del Quarto Conto «non tocca le iniziative già avviate (quelle per cui gli impianti sono entrati in esercizio al 31 maggio 2011) e introduce una ragionevole distinzione tra le diverse situazioni di fatto, operando una distinzione sulla base della data di entrata in esercizio degli impianti».

Si può anche ricordare che sulla base di un'analoga linea argomentativa sempre il Giudice d'appello ha confermato le pronunce di reiezione delle domande avanzate da alcuni soggetti destinatari degli incentivi del Quinto Conto dirette a ottenere l'applicazione del Quarto, rilevando, altresì:

l'impossibilità di invocare le tutela dei «diritti quesiti» accordata dall'art. 25, comma 11, decreto legislativo n. 28/2011, perché (tra l'altro) «nella specie, il diritto non era sorto», pur essendo «comprensibile il rammarico del soggetto che, avviata un'attività imprenditoriale, si veda modificato il quadro delle agevolazioni su cui faceva conto», risultato tuttavia dipendente «dalla restrizione strutturale delle risorse disponibili» e che «non essendo né irragionevole né imprevedibile alla luce della normativa [...], rappresenta un evento che va riportato al rischio di impresa, nel momento in cui il “boom del fotovoltaico” si è espresso in un numero di iniziative verosimilmente superiore a quello previsto dai soggetti pubblici e dagli stessi operatori privati del settore»;

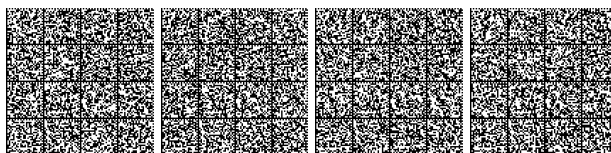
l'infondatezza della doglianza prospettante la «retroattività della imposizione patrimoniale introdotta con l'art. 10, comma 4, del decreto ministeriale 5 luglio 2012» a far tempo dal 1° gennaio 2011 e a carico di tutti i soggetti beneficiari delle incentivazioni (ai fini della «copertura degli oneri di gestione, verifica e controllo in capo al GSE»), in quanto «l'impianto era già entrato in esercizio, ma esso non godeva ancora di alcun incentivo, cosicché sarebbe improprio dire che la norma vada a modificare in peggio una situazione giuridica consolidata» (così Cons. Stato, sez. IV, 29 gennaio 2015, n. 420, confermativa della sentenza di questa Sezione 14 novembre 2013, n. 9749).

## 2. I successivi interventi del legislatore nazionale.

Dopo la cessazione dei Conti Energia il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente sul settore, dapprima col decreto-legge n. 145/2013 e poi con il decreto-legge n. 91/2014, oggi in esame.

2.1. Il decreto-legge n. 145/2013: lo «spalma-incentivi volontario».

Il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, c.d. «Destinazione Italia» («Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed Expo 2015», convertito in legge, con modifiche, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9), introduce all'art. 1 (tra l'altro) «disposizioni per la riduzione dei costi gravanti sulle tariffe elettriche» prevedendo, in particolare, ai commi da 3 a 5, «al fine di contenere l'onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l'apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti», un meccanismo di rimodulazione degli incentivi, tale che «i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili titolari di impianti che beneficiano di incentivi sotto la forma di certificati verdi,



tariffe omnicomprensive ovvero tariffe premio possono, per i medesimi impianti, in misura alternativa: a) continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo [...]; b) optare per una rimodulazione dell'incentivo spettante, volta a valorizzare l'intera vita utile dell'impianto» e con un incremento del periodo dell'incentivazione di 7 anni.

Si tratta in sostanza del c.d. «spalma-incentivi volontario».

2.2. Il decreto-legge n. 91/2014: lo «spalma-incentivi obbligatorio».

Da ultimo è stato adottato il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, c.d. «decreto Competitività», recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea» (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 24 giugno 2014, in vigore dal 25 giugno 2014), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (in vigore dal 21 agosto 2014).

L'art. 26, oggi in esame, reca «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici».

Ai fini di un più agevole esame, esso può essere suddiviso in quattro parti:

A) ambito applicativo e finalità (comma 1):

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'art. 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.»

L'intervento si rivolge ai percettori delle tariffe incentivanti riconosciute in base ai Conti Energia ed è ispirato alla duplice finalità di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi», cui è collegato il comma 2, e di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili»;

B) modalità di erogazione (comma 2):

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.»

La norma introduce, a far tempo dal 1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti secondo il meccanismo acconti-conguaglio (acconto del 90% della «producibilità media annua stimata di ciascun impianto» nell'anno di produzione, da versare in «rate mensili costanti», e «conguaglio», basato sulla «produzione effettiva», entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di produzione).

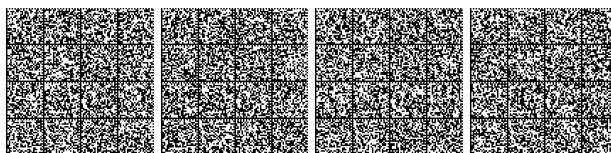
A tale comma è stata data attuazione con il decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014);

C) rimodulazione (comma 3):

«3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;



c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

- 1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;
- 2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;
- 3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c).

Il comma 3 delinea la disciplina sostanziale della rimodulazione, stabilendone l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2015.

L'ambito soggettivo di applicazione è più ristretto di quello contemplato dal comma 1, venendo presi in considerazione i soli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW».

Per altro l'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modifiche, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), ha operato un'ulteriore restrizione, esonerando dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 gli «impianti i cui soggetti responsabili erano [alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014] enti locali o scuole».

Il citato art. 26 comma 3 concede agli operatori la possibilità di optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative:

lettera A): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni (decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto): in tal caso si applicano le riduzioni indicate nella tabella di cui all'Allegato 2 al decreto-legge n. 91/2014, formulata sulla base di una proporzione inversa tra «periodo residuo» (dell'incentivazione) e «percentuale di riduzione»; segnatamente, essa è suddivisa in 8 scaglioni di «periodo residuo», a partire da «12 anni», cui corrisponde una riduzione del 25%, sino a «19 anni e oltre», cui corrisponde una riduzione del 17% (l'art. 26 comma 4 chiarisce che le riduzioni in questione, ove riferite alle «tariffe onnicomprensive» erogate ai sensi del IV e del V conto, «si applicano alla sola componente incentivante»);

lettera B): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, suddividerla in due «periodi», il primo dei quali «di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale» e il secondo «di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura».

Secondo la disposizione, le relative percentuali (di rimodulazione) avrebbero dovuto essere emanate entro il 1° ottobre 2014 «in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti».

A tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014);

lettera C): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, applicare una riduzione «dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione» secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW, 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW e 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).

In caso di mancato esercizio della scelta, la legge prescrive l'applicazione di questa terza ipotesi (riduzione secca dell'incentivo);

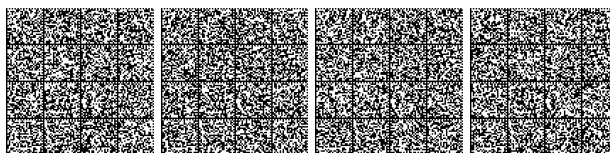
D) misure di «accompagnamento» (commi 5-12).

Un altro blocco di disposizioni introduce alcune misure di «accompagnamento» quali:

finanziamenti bancari (comma 5): ai sensi del comma 5, il «beneficiario della tariffa incentivante di cui ai commi 3 e 4 può accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo già spettante al 31 dicembre 2014 e l'incentivo rimodulato»; tali finanziamenti «possono beneficiare, cumulativamente o alternativamente, sulla base di apposite convenzioni con il sistema bancario, di provvista dedicata o di garanzia concessa dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A.» (CDP); a sua volta, l'esposizione di CDP è garantita dallo Stato [...] secondo criteri e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze».

A tale disposizione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 29 dicembre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2015);

adeguamento della durata dei titoli (comma 6): in riferimento all'opzione sub lettera a), «Le regioni e gli enti locali adeguano, ciascuno per la parte di competenza e ove necessario, alla durata dell'incentivo come rimodulata [...], la validità temporale dei permessi rilasciati, comunque denominati, per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici ricadenti nel campo di applicazione del presente articolo»;



«acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13): la misura concerne tutti «i beneficiari di incentivi pluriennali, comunque denominati, per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» – non solo, dunque, i produttori da energia solare –, i quali «possono cedere una quota di detti incentivi, fino ad un massimo dell'80 per cento, ad un acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (comma 7).

L'«acquirente selezionato» subentra ai beneficiari «nei diritti a percepire gli incentivi», «salva la prerogativa» dell'AEEG «di esercitare annualmente [...] l'opzione di acquisire tali diritti» per un importo definito dalla stessa disposizione (comma 8: «a fronte della corresponsione di un importo pari alla rata annuale costante, calcolata sulla base di un tasso di interesse T, corrispondente all'ammortamento finanziario del costo sostenuto per l'acquisto dei diritti di un arco temporale analogo a quello riconosciuto per la percezione degli incentivi»).

È demandata, poi, all'AEEG la definizione (entro il 19 novembre 2014) delle inerenti modalità attuative, attraverso la definizione del sistema per gli acquisti e la cessione delle quote (comma 9) e la destinazione «a riduzione della componente A3 degli oneri di sistema», «nel rispetto di specifici indirizzi» dettati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dell'«eventuale differenza tra il costo annuale degli incentivi» acquistati dall'acquirente selezionato e l'importo annuale determinato ai sensi del comma 8.

L'art. 26 prevede ancora:

al comma 12, che «alle quote di incentivi cedute ai sensi delle disposizioni di cui al comma 9 non si applicano, a decorrere dalla data di cessione, le misure di rimodulazione di cui al comma 3»;

al comma 13, che «l'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 12 è subordinata alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

Infine, con il comma 11 viene demandato al Governo di «assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati».

Da ultimo, giova dare atto che il GSE ha pubblicato nel proprio sito istituzionale le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici» (con data 3 novembre 2014), recanti precisazioni sulle modalità di applicazione del nuovo meccanismo.

### 3. Gli effetti dell'art. 26 comma 3 del decreto-legge n. 91/2014.

Come si è visto, le previsioni dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014 incidono sugli incentivi percepiti, in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari Conti Energia, dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW.

Quanto al campo applicativo soggettivo, la platea dei destinatari della norma costituisce una percentuale ridotta dei soggetti percettori dei benefici.

Dai dati pubblicati dal GSE nel proprio sito istituzionale risulta che al 31 luglio 2014 su un totale di n. 550.785 impianti incentivati, per una potenza complessiva di ca. 17,731 MW, 12.264 hanno potenza superiore a 200 kW.

Sotto il profilo oggettivo, ciascuna delle opzioni del comma 3 impatta in senso peggiorativo sulla posizione degli operatori siccome definita nelle convenzioni di incentivazione, esplicando un effetto novativo sugli elementi della durata o dell'importo delle tariffe incentivanti o su entrambi, e tanto anche a non voler tener conto dei costi di transazione derivanti dalla necessità di adeguare gli assetti in essere alla nuova situazione.

E infatti, a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera c), avente chiara portata negativa:

l'allungamento della durata divisata dalla lettera a) (estensione a 24 anni con proporzionale riduzione delle quote annuali), oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé (notoriamente) pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (si pensi a es. alle attività di gestione, alla durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, delle assicurazioni, ecc.), ferma la necessità del parallelo adeguamento dei necessari titoli amministrativi (cfr: comma 6);

la lettera b) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione all'opzione di tutti gli interessati) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014): poiché l'incentivo è funzione della produzione, il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività, determina la non completa recuperabilità dei minori importi relativi al periodo 2015-2019, attraverso gli incrementi delle tariffe riferibili al periodo successivo (nel quale gli impianti stessi hanno minore efficienza).



#### 4. La rilevanza della questione di legittimità.

Il Collegio ritiene sottoporre alla Corte costituzionale il vaglio di legittimità dell'art. 26, comma 3 del decreto-legge n. 91/2014 come convertito dalla legge n. 116/2014.

In ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale il Tribunale ritiene che la disposizione, della cui legittimità si dubita, costituisca parametro normativo necessario ai fini della valutazione della fondatezza delle domande proposte da parte ricorrente.

Come evidenziato nella parte relativa alle premesse in fatto, le domande proposte da parte ricorrente hanno ad oggetto:

a) l'annullamento del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 17 ottobre 2014, emanato in applicazione dell'art. 26, comma 3 decreto-legge n. 91/2014, con cui sono stati individuati i criteri e le percentuali di rimodulazione degli incentivi, e delle «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014» pubblicate dal G.S.E. sul proprio sito internet in data 3 novembre 2014;

b) l'accertamento del diritto di non esercitare alcuna delle tre opzioni di rimodulazione dell'incentivo per la produzione di energia elettrica fotovoltaica, previste dall'art. 26, comma 3, lettere a), b) e c) decreto-legge n. 91/2014; entrambe in relazione all'impianto fotovoltaico di cui la ricorrente è titolare nel comune di Borgonovo Val Tidone (PC), per KW 963,90, entrato in esercizio in data 28 aprile 2011 e di cui è beneficiaria della tariffa incentivante prevista dal decreto ministeriale 19 febbraio 2007, avendo richiesto ed ottenuto l'ammissione alla tariffa incentivante e stipulato in data 19 settembre 2011 con il GSE la relativa convenzione (n. I06F22345907) di durata ventennale (20 anni) avente ad oggetto il riconoscimento da parte del GSE delle tariffe incentivanti.

In relazione alla domanda caducatoria la questione di legittimità costituzionale risulta rilevante in quanto gli atti impugnati sono stati emanati dall'autorità amministrativa in dichiarata attuazione dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 (la cui legittimità è oggetto di contestazione) che nella fattispecie riveste il ruolo e la funzione di norma legittimante l'esercizio del potere amministrativo contestato in giudizio.

Gli atti impugnati, per altro, sono strumentali alla rimodulazione degli incentivi prevista dall'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014 ed avversata da parte ricorrente.

La questione di legittimità costituzionale è, altresì, rilevante ai fini della decisione in ordine alla fondatezza della domanda di accertamento proposta da parte ricorrente e avente ad oggetto l'invocata inapplicabilità, alle convenzioni in corso di efficacia, delle rimodulazioni previste dall'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014; l'accoglimento della domanda di accertamento, infatti, presuppone la non applicabilità dell'art. 26 comma 3 citato.

In ordine all'ammissibilità della predetta domanda di accertamento, la stessa è stata dal Tribunale riconosciuta con sentenza parziale emessa in pari data.

Il Tribunale rileva che i profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla ricorrente con riguardo alla norma *sub judice* — e, in particolare, il contrasto con gli articoli 3, 25, 41, 77, 97 e 117 comma 1 Cost. nonché con l'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — non siano manifestamente infondati, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

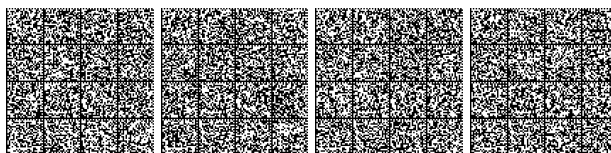
#### 5. Profili illegittimità costituzionale dedotti e ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati.

1. *Illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 del decreto-legge n. 91/2014 convertito con modificazioni nella legge n. 116/2014 per contrasto con l'art. 77 della Costituzione.*

Come noto, l'art. 77 della Costituzione consente al Governo di emanare atti con forza di legge (senza previa delega del Parlamentare), solo in casi eccezionali, caratterizzati da straordinaria necessità e urgenza che difetterebbero nella fattispecie in esame, come risulta anche nel preambolo del decreto-legge n. 91/2014 ove non si evince alcuna giustificazione collegabile alla necessità ed urgenza di provvedere in ordine alla rimodulazione tariffaria. Al contrario, la finalità di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili» di cui al comma 1 dell'art. 26 qui in contestazione, evidenzerebbe proprio il carattere ordinario dell'intervento e l'assenza dei presupposti di urgenza e necessità.

Ammettere lo strumento della decretazione d'urgenza in ipotesi in cui tale presupposto non esiste lede il principio di separazione dei poteri dello Stato.

Inoltre, corollario di tale assunto è che le norme adottate con il decreto-legge devono essere omogenee, rispondere a finalità specifiche ed organiche, idonee a fronteggiare ed a rispondere a specifiche situazioni di necessità e urgenza. Ed infatti l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della



Presidenza del Consiglio dei ministri) prescrive inequivocabilmente che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» e la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che tale disposizione costituisce esplicitazione della *ratio* dell'art. 77 Cost., che come detto impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza che giustifica l'eccezionale potere del Governo di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (Corte cost., sentenza n. 22 del 2012).

Nel caso di specie, non è impossibile riscontrare il necessario requisito dell'organicità delle disposizioni contenute nel menzionato decreto-legge, che risponde a *ratio* e finalità non univoche e di difficile individuazione.

Già l'oggetto del decreto-legge n. 91/2014 attesta la disorganicità delle disposizioni contestate, recando la seguente dizione «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea». Anche ad un'analisi di maggior dettaglio, è evidente che le misure riportate nel decreto-legge n. 91/2014 appaiono di segno, *ratio*, e contenuto diverso ed eterogeneo (si va dagli interventi nel settore energetico, a quelli per il rilancio del settore vitivinicolo; o ancora, si passa dagli interventi a protezione della fauna selvatica, a quelli per la tutela dell'ambiente marino, e così via) con la conseguenza che non è possibile ricondurre le fattispecie disciplinate dal decreto-legge n. 91/2014 ad un disegno unitario e coerente.

*2. Illegittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014 convertito con modificazioni nella legge n. 116/2014 per contrasto con gli articoli 3, 25, 41, 97 della Costituzione - Violazione del principio di ragionevolezza e del legittimo affidamento; violazione dei principi di uguaglianza, concorrenza e competitività.*

L'art. 26 decreto-legge n. 91/14 conv. in legge n. 116/14 impone ai soli titolari di impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW (e dunque anche alla ricorrente) l'obbligo di operare, entro il 30 novembre 2014, una scelta tra una delle tre opzioni di cui al comma 3 dell'art. 26 medesimo, salvo, in assenza di scelta, l'applicazione coattiva dell'opzione di cui alla lettera c).

La norma è in contrasto con gli articoli 3, 25, 41, 97 Cost. in quanto:

1) ciascuna di tali opzioni costituisce in realtà una drastica e retroattiva riduzione (impropriamente definita dal legislatore «rimodulazione») della tariffa incentivante già assegnata dal GSE, e l'intera disciplina prevista dall'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014 e dai provvedimenti applicativi risulta irrazionale, irragionevole e discriminatoria e dunque contraria agli articoli 3, 25, 41 e 97 della Costituzione.

Il carattere irrazionale, irragionevole e discriminatorio emerge dal fatto che tutte e tre le alternative di cui al comma 3 comportano una riduzione dell'incentivo assegnato già riconosciuto agli operatori non commisurata al livello di incentivazione riconosciuta (posto che colpisce in modo analogo tutti gli operatori, a prescindere dagli incentivi riconosciuti), e una modifica sostanzialmente retroattiva, dal momento che, riducendo l'ammontare dell'incentivo riconosciuto al momento dell'entrata in esercizio dell'impianto, incide sul contratto di durata stipulato con il GSE ed in particolare sulla prestazione principale ovvero quella afferente al pagamento del corrispettivo per la produzione di energia pulita quale garanzia dell'equa remunerazione dell'investimento a suo tempo effettuato dall'operatore.

Infatti, nella prima opzione di cui alla lettera a), la riduzione applicata all'impianto non è affatto controbilanciata dall'allungamento del periodo di incentivazione da 20 a 24 anni, dal momento che:

a) la vita utile dell'impianto fotovoltaico è di soli 20 anni (come del resto anche riconosciuto dallo stesso legislatore con l'art. 24, comma 2, lettera b) decreto legislativo n. 28/2011), sicché, al termine della sua vita utile, l'impianto potrebbe richiedere interventi di rifacimento evidentemente non coperti da alcun incentivo e in ogni caso il degrado dei moduli fotovoltaici sarebbe tale per cui l'energia incentivata nel periodo successivo ai 20 anni di vita sarà decisamente inferiore e sicuramente mai uguale a quella generata nei primi anni di vita dell'impianto;

b) viene di fatto imposta una dilazione di pagamento di una quota percentuale della tariffa incentivante così come riconosciuta nella convenzione stipulata con il GSE senza riconoscere perdite o interessi legali o l'inflazione;

c) non è praticabile ed è discriminatoria avendo la ricorrente la disponibilità per soli 20 anni delle aree ove insiste l'impianto fotovoltaico.

La seconda opzione di cui alla lettera b) del comma 3 dell'art. 26 prevede un periodo di fruizione della tariffa ridotto rispetto all'attuale e un periodo successivo al 2019 incrementato in ugual misura, fermo restando il periodo di incentivazione di 20 anni. Anche tale opzione comporta una riduzione dell'incentivo, essendo del tutto incerto l'obbligo dello Stato e il corrispondente diritto del ricorrente alla restituzione della quota percentuale ridotta successivamente al 2019. Ciò è confermato anche dallo stesso decreto ministeriale 17 ottobre 2014, laddove nelle premesse viene chiarito che l'obiettivo è quello di raggiungere un risparmio di euro 600 milioni l'anno.



La terza opzione comporta una riduzione secca che nel caso di specie sarebbe dell'8% avendo l'impianto fotovoltaico della ricorrente una potenza nominale superiore a 900 kW.

Conseguentemente, l'effetto di ciascuna di tali alternative, qualunque sia la scelta della ricorrente, è quello di ridurre *ex lege* l'attuale livello di incentivazione già assegnato per 20 anni e cristallizzato nel contratto stipulato con il GSE.

Pertanto, la presunta rimodulazione sarebbe in realtà una riduzione retroattiva degli incentivi già riconosciuti alla Società, ponendosi l'art. 26, comma 3 del decreto-legge n. 91/2014 in contrasto con gli articoli 3, 25, 41, 97 della Costituzione.

In particolare:

a) la norma censurata comporta una grave discriminazione in danno della produzione di energia fotovoltaica e si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto, senza alcuna giustificazione, ai soli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW è riservato un trattamento peggiore rispetto agli altri impianti fotovoltaici di potenza inferiore e rispetto anche a tutti gli impianti che producono energia da fonte rinnovabile analogamente incentivati come gli impianti fotovoltaici. Le riduzioni della tariffa incentivante imposte dall'art. 26 colpiscono infatti solo gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW ma non trovano applicazione alle altre fonti rinnovabili né agli impianti fotovoltaici con potenza inferiore a 200 kW. Peraltro, all'interno della categoria «impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW» le riduzioni sono altrettanto discriminatorie giacché non corrispondono al livello di incentivazione ottenuta. Si pensi ad esempio che, nel 2011, erano vigenti ben tre conti energia (D.M. 19 febbraio 2010, D.M. 6 agosto 2010 e D.M. 5 maggio 2011) con tariffe incentivanti diverse anche a seconda del mese di entrata in esercizio. L'opzione di cui alla lettera a) stabilisce riduzioni in percentuale per anno di entrata in esercizio e dunque non corrisponde al livello di incentivazione dei singoli operatori e ai relativi margini di guadagno. Lo stesso dicasi per la seconda opzione che invece taglia l'incentivo per mese di entrata in esercizio, senza tuttavia contare che il livello di incentivazione del terzo conto energia cambia a semestre e non per mese. La terza opzione di cui alla lettera c) non tiene minimamente in considerazione i livelli di incentivazione riconosciuti in base ai conti energia ma attua un taglio lineare a seconda della potenza dell'impianto, senza peraltro anche per quest'ultimo criterio coincidere con gli scaglioni di potenza delle percentuali degli incentivi.

E infatti, gli scaglioni di riduzione previsti dalla lettera c) del comma 3 dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014 non coincidono con gli scaglioni delle tariffe incentivanti di nessuno dei conti energia (D.M. 19 febbraio 2007, D.M. 6 agosto 2010, D.M. 5 maggio 2011, D.M. 5 luglio 2012) e dunque anche di quello sulla cui base la ricorrente ha ottenuto l'assegnazione dell'incentivo.

b) La riduzione degli incentivi si pone inoltre in contrasto con i principi di ragionevolezza e affidamento nella certezza del diritto enucleati dalla Consulta con riferimento a interventi legislativi di portata retroattiva. La Corte costituzionale (sentenza n. 206 del 2009) ha chiarito ove «la norma interviene su un contratto di durata che viene ad essere modificato nei suoi elementi costitutivi, non può escludersi la sostanziale retroattività di tale modifica. Se è pur vero che costituisce manifestazione della discrezionalità del legislatore di collocare nel tempo gli effetti delle disposizioni legislative (ordinanze nn. 346 e 137 del 2008), è da tenere presente che l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno compresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza di eguaglianza e la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo stato di diritto (sentenze n. 156 del 2007 e n. 282 del 2006).».

La Corte costituzionale ha quindi affermato che le norme con efficacia retroattiva sono legittime (ad eccezione di quelle penali punitive), purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, tra i quali va inclusa anche la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei destinatari, quanto principio connaturato allo stato di diritto (Corte cost. 24 luglio 2009, n. 236; Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2010, n. 1689).

Più nel dettaglio, e con specifico riferimento ai contratti di durata, la Corte costituzionale ha più volte stabilito che il legislatore, in materia di successione di leggi, dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo — in caso di norme retroattive — il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma Cost. e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*, sentenze n. 162 del 2008; 74 del 2008; 409 del 2005; n. 374 del 2002 e n. 525 del 2000).



Nel caso di specie, la norma denunciata è intrinsecamente irragionevole e irrazionale dal momento che:

1) una diminuzione degli incentivi quando ormai l'investimento è già stato effettuato e l'operatore nulla può più in relazione ai costi dell'iniziativa e alla stessa scelta imprenditoriale è irragionevole giacché significa voler deliberevolmente trarre vantaggio da una situazione oramai instaurata, e da cui i produttori non possono più sfuggire. È infatti evidente che la riduzione degli incentivi si risolve, per iniziative già completate e in esercizio da tempo, in un inganno a danno del soggetto privato, tanto più ingiusto in quanto lo Stato ha regolamentato i livelli di incentivazione con leggi e regolamenti dello Stato creando dunque per il privato, dalla dichiarata intenzione di non voler più confermare quell'incentivo, un vero e proprio «trabocchetto». Si badi che, nel caso di specie, qualunque delle riduzioni stabilite *ex lege* dall'art. 26 comma 3 azzerava la convenienza economica dell'investimento della ricorrente;

2) la riduzione dell'incentivo incide su diritti già legittimamente acquisiti sulla base di una normativa anteriore, quando questi ultimi non solo non contrastano con norme costituzionali, ma concorrono a realizzarne le finalità di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e a raggiungere gli obiettivi imposti agli Stati membri dalla direttiva 2009/28/CE (ad oggi non ancora raggiunti).

La norma censurata sacrifica le posizioni soggettive dei titolari degli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW, minando alla base le condizioni per le quali gli operatori, come la ricorrente, hanno deciso di investire nel settore del fotovoltaico, cioè l'esistenza di un sistema di incentivazione che garantiva la remunerazione del rischio imprenditoriale dell'attività di realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici.

3) costituiscono l'ennesima diretta decurtazione dell'unico ricavo dell'impianto in grado di garantire il ritorno dell'investimento giacché il legislatore nell'arco degli ultimi 2 anni ha introdotto già significative decurtazioni e privazioni per gli operatori di impianti fotovoltaici.

Oltre all'irragionevolezza, si contesta inoltre la violazione del principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello stato di diritto e non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (*ex plurimis*, sentenza n. 24 del 2009; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999 e n. 390 del 1995). La norma censurata è senza dubbio contestabile sul piano della violazione del principio del legittimo affidamento ove si consideri che l'operatore ha fatto pieno e legittimo affidamento sulla promessa di stabilità per tutta la durata della convenzione stipulata con il GSE dell'incentivo riconosciuto dallo Stato e contrattualizzato con il GSE. Quando l'operatore si è determinato all'investimento e quando ha concluso il contratto con il GSE, lo ha fatto nella certezza e sul presupposto che lo stesso non avrebbe subito modifiche. A conferma di tale assunto è sufficiente dare lettura della Convenzione e dei decreti ministeriali afferenti ai conti energia, laddove stabiliscono il diritto a percepire la tariffa incentivante spettante alla data di entrata in esercizio dell'impianto e lo stesso art. 23 del decreto legislativo n. 28/2011 che richiamano principi di stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione. Si aggiunge inoltre che, come chiarito dalla giurisprudenza formatasi nel passaggio tra un Conto Energia e l'altro, l'affidamento sulla effettività e costanza degli incentivi si consolida in diritto con l'entrata in esercizio dell'impianto, «pena l'indeterminatezza delle situazioni e la perpetrazione di possibili discriminazioni.» (*cf. ex multis* sentenza Tribunale amministrativo regionale Lazio Sez. III-ter, n. 3144 del 26 marzo 2013).

La norma censurata appare illegittima anche per violazione:

dell'art. 41 della Costituzione, in quanto comprime ingiustamente la libera attività d'impresa degli operatori di impianti fotovoltaici come la ricorrente riducendo significativamente il sistema tariffario già assegnato sulla base di norme previgenti, soprattutto tenendo conto del fatto che la tariffa incentivante costituisce, a seguito dell'eliminazione dei prezzi minimi garantiti per effetto del decreto-legge n. 145/2013, l'unico ricavo dell'impianto fotovoltaico;

dell'art. 97 della Costituzione, in quanto la riduzione delle tariffe incentivanti per i soli impianti fotovoltaici già oggetto di convenzione con il GSE sono in contrasto con il principio di buon andamento, imparzialità dell'attività amministrativa e con lo stesso principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

*3. Illegittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014 convertito con modificazioni nella legge n. 116/2014 per contrasto con l'art. 117 comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Protezione della proprietà).*

La corresponsione dell'incentivo costituisce un credito di valore economico espressamente riconosciuto nella convenzione stipulata con il GSE ed un «bene» tutelabile ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Sebbene l'art. 1 del Protocollo consenta agli Stati di privare il cittadino dei propri beni per cause di pubblica utilità, si deve escludere che, nella specie, l'intervento di cui all'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, come convertito, costituisca una legittima ingerenza dello Stato ai sensi del medesimo art. 1 del 1° Protocollo addizionale, giacché la decurtazione non è supportata da alcuna causa di pubblica utilità; né alcun indennizzo è stato stabilito a favore dell'operatore.





Peraltro, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur riconoscendo un certo margine di discrezionalità a ciascuno Stato nel valutare se sussista un interesse generale alla privazione della proprietà, ha escluso che il solo interesse economico possa giustificare l'intervento di una legge retroattiva che limiti un diritto di proprietà sui «beni» ai sensi della Convenzione (cfr: Zielinki e Pradal e Gonzales e altri c. Francia, nn. 24846/94; 34165/96; 34173/96). Inoltre, detta ingerenza deve trovare, secondo la Corte, un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della Comunità e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali (cfr: Sporrang e Lonnroth c. Svezia, 23 settembre 1982), e che deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà (cfr: Agrati e altri c. Italia, cit.; Pressos Compania Naviera SA. e altri c. Belgio, 3 luglio 1997).

Sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la norma impugnata e i relativi atti attuativi hanno travalicato i limiti di ingerenza stabiliti dall'art. 1 del 1° Protocollo addizionale, dal momento che la riduzione introdotta dall'art. 26, comma 3 e dalle relative norme attuative:

- a) è determinata da un interesse puramente economico di *spending review*;
- b) non è controbilanciata, essendo gli investimenti effettuati non più equamente remunerati;
- c) viola il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse pubblico e la tutela dei diritti fondamentali della ricorrente.

Considerato che il Collegio, alla luce delle argomentazioni di parte ricorrente, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 26 comma 3 decreto-legge n. 91/14 conv. in legge n. 116/14 per contrasto con gli articoli 3, 25, 41, 77, 97 e 117 comma 1 Cost. nonché con l'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; il giudizio è di conseguenza sospeso per la rimessione delle questioni suddette all'esame della Corte costituzionale, mandando alla segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, unitamente al ricorso, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter):*

A) *visti gli articoli 134 Cost., 1 legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 25, 41, 77, 97 e 117 comma 1 della Costituzione, nonché 1, Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo secondo quanto specificato in motivazione;*

B) *dispone la sospensione del presente giudizio;*

C) *ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;*

D) *ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2015, 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Michelangelo Francavilla, consigliere;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* DANIELE

*L'estensore:* VIVARELLI



## N. 226

*Ordinanza del 28 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Serraggiunta agricola Snc di Salvatore Carlo Bilotti e C Società agricola e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dello sviluppo economico e GSE - Gestore dei servizi energetici*

**Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficiamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE TERZA TER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 16409 del 2014, proposto dalle società: Serraggiunta Agricola Snc di Salvatore Carlo Bilotti e C Soc Agricola, Sun Plant 4 Srl, Semplice Agricola Ricci Stefano e Andrea, Fedi Impianti Green Energy Srl, Nuovo Scatolificio Valtenna Srl, Per Energia ed Immobili Srl, So.Ve Energia Srl, Dres Plant Srl, Soc Exergia Srl, rappresentate e difese dagli avvocati Paolo Canonaco, Francesco Luigi Pingitore, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paolo Canonaco in Roma, Via Tarvisio, 2;

contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dello sviluppo economico, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Gestore servizi energetici;

per l'annullamento, previa sospensione degli effetti, del decreto Ministero dello sviluppo economico 16 ottobre 2014, recante «Approvazione delle modalità operative per l'erogazione da parte del Gestore Servizi Energetici s.p.a. delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'art. 26, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 », del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 17 ottobre 2014, recante «Modalità per la rimodulazione delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'art. 26, comma 3, lettera b) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni nella legge 116/2014, mediante il quale sono stati individuati i criteri e le percentuali di rimodulazione degli incentivi; di ogni altro atto connesso, preordinato e consequenziale, previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito dalla legge 116/2014, o, in alternativa, previa disapplicazione dell'art. 26 del decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito dalla legge 116/2014, previo, ove occorra, rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dello sviluppo economico;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## FATTO

Con ricorso, spedito per la notifica il 22 dicembre 2014 e depositato il successivo 23 dicembre, le società in epigrafe indicate hanno impugnato i decreti del 16 e del 17 ottobre 2014, adottati ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014, chiedendone l'annullamento, previo rinvio incidentale alla Corte costituzionale per l'accertamento e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge 91/2014 o, in alternativa, previa disapplicazione dell'art. 26 del decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito dalla legge 116/2014, previo, ove occorra, rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.



Fondano la richiesta remissione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, sulla violazione degli artt. 3, 41, 77 e 117 Cost.

Il Ministero dello sviluppo economico si è costituito con atto formale il 20 febbraio 2015, successivamente si è costituita anche la Presidenza del Consiglio dei ministri con memoria, depositata il 15 maggio 2015, con la quale la difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità della domanda di mero accertamento, insistendo sulla legittimità della disposizione di cui all'art. 26, decreto-legge 91/2014, illustrandone le ragioni economiche e valorizzando le misure compensative adottate nel medesimo provvedimento normativo.

Con memoria del 24 aprile 2015, depositata il successivo 27 aprile, le ricorrenti contestano l'inconferenza dell'eccezione di inammissibilità della domanda di accertamento atteso che le stesse non hanno formulato una tale domanda nel ricorso.

All'udienza pubblica del 25 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Con separata sentenza parziale, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del codice del processo amministrativo, il Tribunale ha definito la questione pregiudiziale relativa alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Con la presente ordinanza il Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, del decreto-legge 91/2014, convertito nella legge 116/2014, il quale ha previsto, per i soli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, come quelli di cui è titolare la ricorrente, la rideterminazione degli incentivi in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni stipulate dalla ricorrente con il GSE ed ancora in corso, per violazione degli articoli 3 e 41 e del principio del legittimo affidamento; 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione alle norme e ai principi comunitari ed internazionali; dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU; dell'art. 77 Cost.

Oggetto della domanda proposta con il ricorso è l'annullamento dei provvedimenti emanati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge 91/2014, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità della disposizione citata.

L'art. 26 citato, rubricato «Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici», ha, infatti, previsto, che:

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti; (100)

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;



2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;

3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera *c*)».

2. In punto di rilevanza, il Tribunale ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge 91/2014, convertito nella legge 116/2014, sia pregiudiziale alla risoluzione della controversia.

La domanda proposta in giudizio ha, infatti, ad oggetto l'annullamento dei decreti del Ministero dello sviluppo economico adottati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, della nota pubblicata dal GSE sul proprio sito istituzionale in data 27 ottobre 2014, con cui sono state rese disponibili le tabelle dei fattori moltiplicativi, da applicare per il calcolo dell'incentivo rimodulato, spettante a partire dal 1° gennaio 2015 e delle istruzioni operative adottate dal GSE, ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge 91/2014, e pubblicate sul sito istituzionale in data 3 novembre 2014.

Sempre in relazione alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale va evidenziato che la ricorrente ha proposto una domanda caducatoria avente ad oggetto atti emanati in attuazione dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 (la cui conformità alla Costituzione è oggetto di contestazione) che nella fattispecie riveste ruolo e funzione di norma legittimante l'esercizio del potere amministrativo estrinsecatosi con l'adozione degli atti impugnati.

In quest'ottica deve essere precisato che il legislatore dell'emergenza, con l'art. 26 del decreto-legge 91/2014, non attribuisce all'amministrazione nessun margine di apprezzamento, fissando, con norma di legge primaria, anche le modalità con le quali operare le riduzioni tariffarie spettanti a destinatari ben individuati (i titolari di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 *KW*), così rendendo meramente applicativi i provvedimenti con i quali l'Amministrazione redigerà le tabelle contenenti i coefficienti di rimodulazione e le istruzioni operative.

Qualunque sia l'opzione prescelta ed il contenuto dell'attività amministrativa affidata dal legislatore al Ministro dello sviluppo economico, non verranno meno le riduzioni tariffarie peggiorative rispetto alle agevolazioni previste nelle convenzioni in essere.

L'opzione sub *a*) prevede che l'incentivo venga erogato per un periodo di 24, contro gli attuali 20, ma in misura ridotta in percentuale variabile in ragione del periodo residuo (25% il 12° anno, il 23% il 13°, fino al 17% il 19°).

Il prolungamento per quattro anni non compensa della decurtazione dell'incentivo per il residuo periodo tutti quegli impianti che hanno un lungo periodo residuo (15-12), senza considerare che l'incentivo è commisurato alla vita media degli impianti e che nel tempo aumentano i costi per il mantenimento in efficienza degli stessi.

L'opzione sub *b*) è parimenti peggiorativa ove prevede una riduzione della tariffa per un primo periodo ed un pari incremento nel secondo, atteso che il rendimento di tali impianti nei primi anni di attività è sensibilmente maggiore.

L'opzione sub *c*) è manifestamente peggiorativa laddove prevede un taglio dal 6% all'8% per il residuo periodo di durata dell'incentivazione.

Ne deriva che la lesione, attualmente riferibile alla posizione di parte ricorrente, consegue all'immediata operatività dell'obbligo, imposto dall'art. 26, comma 3° decreto-legge n. 91/2014, di scelta di uno dei tre regimi peggiorativi previsti dalla norma.

Dal momento che la lesione consegue alla mera entrata in vigore della norma, che non necessita per la sua attuazione dell'intermediazione del potere amministrativo del Ministero o del Gestore, ove è previsto che, nell'ipotesi di mancato esercizio dell'opzione, agli operatori economici si applica la rimodulazione di cui alla lettera *c*) del terzo comma dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014, la norma è autoapplicativa.

Anche l'intervento del GSE, previsto dalla disposizione in esame, è finalizzato alla sola quantificazione in concreto, con riferimento alle percentuali di riduzione già fissate dalla norma, dell'incentivo risultante dall'opzione sub *c*), applicata in via imperativa dalla legge, senza lasciare margini ad una autonoma manifestazione di volontà nella sua applicazione.

La norma censurata, inoltre, per il suo contenuto univoco, specifico ed immediatamente lesivo degli interessi economici dei suoi destinatari non si presta in alcun modo ad una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale al fine di valutarne la conformità al canone di ragionevolezza e non arbitrarietà.

Per quanto sopra osservato, pertanto, la questione è rilevante.

3. Con diverse ordinanze, tutte adottate nella odierna Camera di Consiglio, (v. per tutte ordinanza Tribunale amministrativo regionale Lazio Sez. III ter n. 8671/2015 su analogo ricorso), si ripercorre la disciplina dell'incentivazione



della produzione di energia elettrica da fonte solare al fine di meglio illustrare il quadro normativo nel quale si iscrivono le disposizioni qui impugnate.

A tali ordinanze il Collegio rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a., richiamandone i contenuti per quanto qui non riproposto.

L'art. 26, oggi in esame, reca «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici» (la disposizione, introdotta con il decreto-legge, è stata profondamente modificata nel corso dell'*iter* di conversione).

Ai fini di un più agevole esame, esso può essere suddiviso in quattro parti.

i) *Ambito applicativo e finalità (comma 1).*

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'articolo 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'articolo 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.»

L'intervento si rivolge ai percettori delle tariffe incentivanti riconosciute in base ai conti energia ed è ispirato alla duplice finalità di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi», cui è collegato il comma 2, e di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili».

ii) *Modalità di erogazione (comma 2).*

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.»

La norma introduce, a far tempo dal 1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti secondo il meccanismo acconti-conguaglio (acconto del 90% della «producibilità media annua stimata di ciascun impianto» nell'anno di produzione, da versare in «rate mensili costanti», e «conguaglio», basato sulla «produzione effettiva», entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di produzione).

A tale comma è stata data attuazione col decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014).

iii) *Rimodulazione (comma 3).*

Il comma 3 contiene il nucleo della disciplina sostanziale della rimodulazione, stabilendone l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2015.

iii.1) L'ambito soggettivo di applicazione è più ristretto di quello contemplato dal comma 1, venendo presi in considerazione i soli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW».

L'art. 22-*bis*, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), ha operato un'ulteriore restrizione, esonerando dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 gli «impianti i cui soggetti responsabili erano (alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 91/2014) enti locali o scuole».

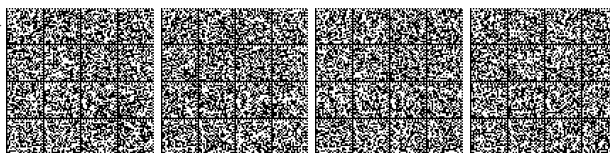
iii.2) La norma concede agli operatori la possibilità di optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative:

lettera a): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni (decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto), applicando le riduzioni indicate nella tabella di cui all'allegato 2 al decreto-legge n. 91/2014, sulla base di una proporzione inversa tra «periodo residuo» (dell'incentivazione) e «percentuale di riduzione». Sono previsti 8 scaglioni di «periodo residuo», a partire da «12 anni», cui corrisponde una riduzione del 25%, sino a «19 anni e oltre», cui corrisponde una riduzione del 17%;

lettera b): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, essa viene suddivisa in due «periodi», il primo dei quali «di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale» e il secondo «di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura».

Secondo la disposizione, le relative percentuali (di rimodulazione) avrebbero dovuto essere emanate entro il 1° ottobre 2014 «in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti».

A tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 ottobre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014, entrato in vigore il 25 ottobre; *cf.* art. 2), che all'allegato 1 ha indicato l'algoritmo per determinare l'entità della rimodulazione;



lettera c): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, si applica una riduzione «dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione» secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW; 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW; 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).

In caso di mancato esercizio della scelta, la legge prescrive l'applicazione di questa terza ipotesi sub c).

iv) *Misure di «accompagnamento» (commi 5-12).*

Un altro blocco di disposizioni introduce alcune misure di «accompagnamento»:

iv.1) finanziamenti bancari (comma 5):

ai sensi del comma 5, il «beneficiario della tariffa incentivante di cui ai commi 3 e 4 può accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo già spettante al 31 dicembre 2014 e l'incentivo rimodulato»; tali finanziamenti «possono beneficiare, cumulativamente o alternativamente, sulla base di apposite convenzioni con il sistema bancario, di provvista dedicata o di garanzia concessa dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A.» (CDP); a sua volta, l'esposizione di CDP è garantita dallo Stato (...) secondo criteri e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze».

A tale disposizione è stata data attuazione col decreto ministeriale 29 dicembre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2015), che stabilisce, tra l'altro, all'art. 1, che «è garantita dallo Stato l'esposizione» di CDP «rappresentata da crediti connessi ad operazioni di provvista dedicata o di garanzia, per i finanziamenti bancari a favore dei beneficiari della tariffa incentivante», ai sensi del menzionato art. 26, comma 5 (comma 1) e che la garanzia dello Stato, «concessa a titolo oneroso (...) diretta, incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta» (comma 2), copre fino all'80% dell'ammontare.

iv.2) Adeguamento della durata dei titoli (comma 6):

in riferimento all'opzione sub lettera a), «Le regioni e gli enti locali adeguano, ciascuno per la parte di competenza e ove necessario, alla durata dell'incentivo come rimodulata (...), la validità temporale dei permessi rilasciati, comunque denominati, per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici ricadenti nel campo di applicazione del presente articolo»;

iv.3) «acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13):

la misura concerne tutti «i beneficiari di incentivi pluriennali, comunque denominati, per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» — non solo, dunque, i produttori da energia solare — i quali «possono cedere una quota di detti incentivi, fino ad un massimo dell'80 per cento, ad un acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (comma 7).

L'«acquirente selezionato» subentra ai beneficiari «nei diritti a percepire gli incentivi», «salva la prerogativa» di Aeggsi «di esercitare annualmente (...) l'opzione di acquisire tali diritti» per un importo definito dalla stessa disposizione (comma 8: «a fronte della corresponsione di un importo pari alla rata annuale costante, calcolata sulla base di un tasso di interesse T, corrispondente all'ammortamento finanziario del costo sostenuto per l'acquisto dei diritti di un arco temporale analogo a quello riconosciuto per la percezione degli incentivi»).

Essa demanda poi all'AEEG:

i) la definizione (entro il 19 novembre 2014) delle inerenti modalità attuative, attraverso la definizione del sistema per gli acquisti e la cessione delle quote (comma 9);

ii) la destinazione «a riduzione della componente A3 degli oneri di sistema», «nel rispetto di specifici indirizzi», dettati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dell'«eventuale differenza tra il costo annuale degli incentivi» acquistati dall'acquirente selezionato e l'importo annuale determinato ai sensi del comma 8.

Tali provvedimenti non risultano ancora emanati.

L'art. 26 prevede ancora:

al comma 12, che «alle quote di incentivi cedute ai sensi delle disposizioni di cui al comma 9 non si applicano, a decorrere dalla data di cessione, le misure di rimodulazione di cui al comma 3»;

al comma 13, che «l'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 12 è subordinata alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

iv.4) Infine, con il comma 11 viene demandato al Governo di «assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati».



Da ultimo, giova dare atto che il GSE ha pubblicato nel proprio sito istituzionale le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici» (con data 3 novembre 2014), recanti precisazioni sulle modalità di applicazione del nuovo meccanismo.

#### 3.4.3 Gli effetti dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014.

Come si è visto, le previsioni dell'art. 26, comma 3, incidono sugli incentivi percepiti, in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari conti energia, dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW.

Quanto al campo applicativo soggettivo, la platea dei destinatari della norma costituisce una percentuale ridotta dei soggetti percettori dei benefici.

Dalle difese dell'amministrazione risulta che gli stessi costituirebbero una percentuale di circa il 4% del totale degli impianti incentivati (ca. 9.000 su ca. 198.000), destinatari di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

Dai dati pubblicati dal GSE nel proprio sito istituzionale risulta peraltro un numero maggiore di impianti incentivati (al 31 luglio 2014 m 550.785 impianti, per una potenza complessiva di ca. 17,731 MW, dei quali 12.264 con potenza superiore a 200 kW; *cfr.* sito internet GSE, sezione «Conto Energia» - «Risultati incentivazione» - «Totale dei risultati»).

Sotto il profilo oggettivo, ciascuna delle opzioni del comma 3 impatta in senso peggiorativo sulla posizione degli operatori siccome definita nelle convenzioni di incentivazione, esplicando un effetto novativo sugli elementi della durata o dell'importo delle tariffe incentivanti o su entrambi, e tanto anche a non voler tener conto dei costi di transazione derivanti dalla necessità di adeguare gli assetti in essere alla nuova situazione.

E, infatti, a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera *c*), avente chiara portata negativa:

l'allungamento della durata divisata dalla lettera *a*) (estensione a 24 anni con proporzionale riduzione delle quote annuali), oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé (notoriamente) pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (si pensi a es. alle attività di gestione, alla durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, delle assicurazioni, ecc.), ferma la necessità del parallelo adeguamento dei necessari titoli amministrativi (*cfr.* comma 6);

la lettera *b*) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione all'opzione di tutti gli interessati) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014): poiché l'incentivo è funzione della produzione, il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività, determina la non recuperabilità dei minori importi relativi al periodo 2015-2019, attraverso gli incrementi delle tariffe riferibili al periodo successivo (nel quale gli impianti stessi hanno minore efficienza).

4. Le disposizioni di cui all'art. 26, comma 3, del decreto-legge 91/2014, convertito nella legge 116/2014, ove ha previsto la rideterminazione degli incentivi, per gli impianti fotovoltaici di potenza superiore ai 200 kw, in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni attualmente in essere, la questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata sotto i profili di seguito analizzati.

#### 4.1. Violazione degli artt. 3 e 41 Cost.: irragionevolezza, sproporzione e violazione del legittimo affidamento.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 risulta in contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. laddove incide ingiustificatamente sulle consolidate posizioni di vantaggio, riconosciute da negozi di «diritto privato» e sul legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi.

4.1.1) La questione rientra nel tema dei limiti costituzionali alle leggi di modificazione dei rapporti di durata e della c.d. retroattività impropria, quale attributo delle disposizioni che introducono «per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata», con riflessi negativi «sulla posizione giuridica già acquisita dall'interessato (C. cost. sentenza n. 236/2009).

La Corte costituzionale ha più volte ricordato come nella propria giurisprudenza sia ormai «consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sent. n. 236/2009 cit. e giurisprudenza ivi richiamata): «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, fru-



strando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sent. n. 64/2014, che cita la sentenza n. 264 del 2005, e richiama, in senso conforme, le sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

In applicazione di questa pacifica massima — integrata dal riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea secondo cui «una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02)» (così sentenza n. 64/2014 cit.) — la Corte ha, ad es., escluso l'incostituzionalità di una normativa diretta alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» (con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati), sul rilievo che tale effetto non era «frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore», ma si inseriva «in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sent. n. 302/2010; v. anche sentenza n. 64/2014, in cui è stata giudicata «non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche», alla luce, tra l'altro, del «dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale»).

Così come ha, al contrario, (sentenza Corte costituzionale n. 236/2009) ritenuto incostituzionale la disposizione introduttiva della graduale riduzione e finale abolizione del periodo di fuori ruolo dei docenti universitari (art. 2, comma 434, legge n. 244/07), ravvisandone l'irragionevolezza, all'esito del «necessario bilanciamento» tra il perseguimento della finalità avuta di mira dalla norma «e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, nutrito da quanti, sulla base della normativa previgente, hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata» (ciò alla luce di una serie di elementi fattuali, quali le caratteristiche di detta posizione giuridica, «concentrata nell'arco di un triennio», interessante «una categoria di docenti numericamente ristretta», non produttiva di «significative ricadute sulla finanza pubblica», non rispondente «allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse» e neppure potendosi definire «funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari», con sacrificio pertanto «ingiustificato e perciò irragionevole, traducendosi nella violazione del legittimo affidamento – derivante da un formale provvedimento amministrativo – riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita»).

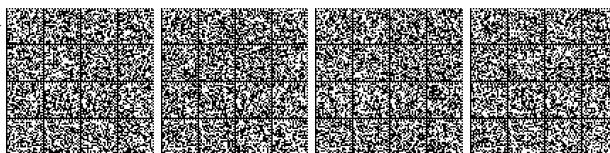
Del pari, con sentenza n. 92 del 2013, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, contenente «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

In tale occasione la Corte, dopo avere richiamato la propria giurisprudenza in materia di legittimità delle norme destinate ad incidere su rapporti di durata, ha ricordato che ciò che rileva è, non soltanto «il generico affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma quello specifico affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione» ed una determinata categoria di soggetti (nella fattispecie erano i titolari di aziende di deposito di vetture) secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni.

La Corte continua affermando che «l'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto o alla relativa loro sicurezza quanto piuttosto al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione.

Da ciò consegue che il vaglio di ragionevolezza della trasformazione a cui sono assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione denunciata deve avvenire non sul piano di una astratta ragionevolezza della volontà normativa quanto piuttosto «sul terreno della ragionevolezza complessiva della operazione da apprezzarsi nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi che risultano nella specie coinvolti, al fine di evitare che «una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La conclusione è che «la disposizione retroattiva, specie quanto determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggetti perfetti che trovino la loro base in rapporti di durata di matura contrattuale o convenzionale — pubbliche o private che siano le parti contraenti — deve dunque essere assistita da una «causa» normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda «accettabilmente penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti.».





Più in generale, sul tema dell'efficacia retroattiva delle leggi la Corte ha reiteratamente affermato che il divieto di retroattività non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., ben potendo il legislatore emanare norme retroattive «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» e con una serie di limiti generali, «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza 160/2013 e 209/2010).

Tali conclusioni non si discostano (e anzi sembrano permeate) dagli esiti raggiunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'operatività del principio di legittimo affidamento (cui è sotteso quello della certezza del diritto) nel campo dei rapporti economici, in relazione al quale è stato elaborato il criterio dell'operatore economico «prudente e accorto»: la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì «prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative», ma non «qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi» (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, inoltre, «gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali» (cfr. punto 53, sentenza C. giust. 10 settembre 2009, in causa C-201/08, *Plantanol*, cit.).

Per completezza, si può sottolineare come nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo lo stesso legislatore nazionale abbia da ultimo conferito valenza pregnante al principio dell'affidamento.

Basti considerare le rilevanti innovazioni apportate alla legge n. 241/90 dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito in legge con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

Con l'art. 25, comma 1, lettera *b-ter*, di detto decreto-legge (lettera aggiunta dalla legge di conversione) è stato infatti modificato l'art. 21-*quinquies*, comma 1, legge n. 241/90 cit., sulla «revoca del provvedimento», nel duplice senso:

*a)* di circoscrivere il presupposto del «mutamento della situazione di fatto», che per la nuova disposizione deve essere «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»;

*b)* di precludere, nell'ipotesi di «nuova valutazione dell'interesse pubblico originario», la revoca dei provvedimenti (a efficacia durevole) di «autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».

Ciò che costituisce un significativo passo nell'articolato processo di emersione della centralità del principio di sicurezza giuridica (né sembrando fuori luogo pretendere che analogo atteggiamento, prescritto dal legislatore per le autorità amministrative, sia tenuto dallo stesso legislatore, sia pure con gli ovvi accorgimenti derivanti dalla diversità delle inerenti prerogative).

Tanto premesso, ritiene il collegio che in capo ai soggetti titolari di impianti fotovoltaici, fruitori delle relative incentivazioni pubbliche in forza di contratto stipulato col GSE (previo riconoscimento delle condizioni per l'erogazione attraverso specifico provvedimento ammissivo), sussista una posizione di legittimo affidamento nei sensi innanzi precisati, non essendo mai emersi nel corso del tempo elementi alla stregua dei quali un operatore «prudente e accorto» avrebbe potuto prevedere, al momento di chiedere gli incentivi e di decidere se far entrare in esercizio il proprio impianto, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure lesive del diritto agli incentivi.

Come desumibile dalla precedente rassegna normativa, nel contesto internazionale di favore per le fonti rinnovabili e in adesione alle indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo, il legislatore nazionale ha consentito la nascita e favorito lo sviluppo di un settore di attività economica ritenuto particolarmente importante per i fini della stessa Unione europea, approntando un regime di sostegno connotato sin dalla sua genesi dalla «stabilità», nel senso che gli incentivi dei conti energia, una volta riconosciuti, sarebbero rimasti invariati per l'intera durata del rapporto.

Questa caratteristica si ricava anzitutto dal cambio di impostazione consistito nel passaggio da obiettivi indicativi (dir. 2001/77) a obbligatori (dir. 2009/28) e dalla conferma dell'autorizzazione agli Stati membri circa il ricorso a misure incentivanti per ovviare all'assenza di iniziativa da parte del mercato (regimi di sostegno).



Per parte sua, il legislatore italiano ha mostrato piena e convinta adesione agli indirizzi sovranazionali, conferendo specifico risalto alla promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili e, in particolare, dalla fonte solare.

Sin dal decreto legislativo n. 387/03, nonostante la non obbligatorietà dell'obiettivo nazionale, è stato delineato un regime di sostegno ispirato al rispetto di criteri quale l'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio» (art. 7, comma 2, lettera *d*), tanto che i primi tre conti energia hanno chiaramente enucleato l'immutabilità per vent'anni dell'incentivazione riconosciuta al singolo operatore.

Il decreto legislativo n. 28/2011 ha amplificato la percezione di stabilità nei sensi anzidetti, individuando:

*a*) all'art. 23, tra i «principi generali» dei regimi di sostegno alle fonti rinnovabili: «la predisposizione di criteri e strumenti che promuovano (...) la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione, perseguendo nel contempo l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità e la riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori» (enf. agg.; comma 1); nonché «la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati e la proporzionalità agli obiettivi, nonché la flessibilità della struttura dei regimi di sostegno, al fine di tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica» (enf. agg.; comma 2);

*b*) all'art. 24, tra i «criteri generali» dei meccanismi di incentivazione, quelli indicati al comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*), secondo cui, rispettivamente, «il periodo di diritto all'incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto» (il principio si collega a quello dell'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio», confermato dalla precedente lettera *a*), «l'incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto» e «gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto» (enf. agg.);

*c*) all'art. 25, comma 11, recante clausola di salvezza dei «diritti acquisiti».

Ed è significativo che il legislatore delegato utilizzi ripetutamente i termini «diritto» (all'incentivo) o «diritti».

Né decampa dalla linea d'azione sinora esaminata il decreto-legge n. 145/2013 cit., adottato successivamente alla conclusione dei conti energia e dunque in un contesto nel quale il novero dei destinatari delle incentivazioni era ormai definito (o in via di definizione).

Tale provvedimento, pur muovendo dalla ritenuta «straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure» (tra le altre) «per il contenimento delle tariffe elettriche (...), quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese» (v. preambolo), e al dichiarato duplice fine di «contenere l'onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l'apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti», ha tuttavia introdotto meccanismi di tipo facoltativo e dunque non pregiudizievoli per i fruitori degli incentivi.

In questa prospettiva, sia gli interventi divisati *ex ante*, in corso di vigenza dei conti energia, dal decreto legislativo n. 28/2011 (anticipata cessazione del III conto, in una all'imminente temporaneità di IV e V conto, la cui operatività è stata collegata, come si è visto, al raggiungimento di specifici obiettivi), sia quelli previsti dal decreto-legge n. 145/2013 *ex post*, ossia dopo la chiusura del regime di sostegno, dimostrano come il legislatore abbia comunque preservato il «sinallagma» tra incentivi e iniziative in corso.

E infatti il c.d. «boom del fotovoltaico», sotteso alle inerenti determinazioni delle autorità pubbliche, per quanto riconducibile al parametro di esercizio della discrezionalità consistente nel «tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili» ex art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2011, è stato affrontato con misure operanti pro futuro, perché applicabili a impianti non ancora entrati in esercizio (come attestato dalle riferite vicende giudiziali relative al passaggio dal III al IV conto), mentre sono state accuratamente evitate scelte aventi efficacia *pro praeterito tempore*.

In altri termini, anche l'anticipata cessazione del III conto, ancorché abbia prodotto effetti negativi nei confronti degli investitori che avessero intrapreso attività preliminari alla realizzazione della propria iniziativa, non ha messo in discussione il «patto» stipulato con gli interessati, salvaguardando la posizione dei titolari degli incentivi e consentendo a ciascun operatore non ancora «contrattualizzato» di ponderare consapevolmente e adeguatamente il merito economico della propria iniziativa e di assumere le conseguenti determinazioni.

È pertanto possibile ravvisare il *vulnus* arrecato dall'art. 26, comma 3, in esame al «diritto all'incentivo» e al principio del legittimo affidamento degli operatori (stante l'imprevedibilità da parte di un soggetto «prudente ed accorto», titolare di un incentivo ventennale a seguito dell'adesione a uno dei conti energia, delle modificazioni *in pejus* del rapporto).

4.1.2) Le precedenti considerazioni non paiono superate dagli elementi addotti dalla parte pubblica al fine di escludere che l'art. 26 abbia dato vita a un «regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (quale aspetto sintomatico dell'incostituzionalità della disposizione), potendo dubitarsi della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento.



L'art. 23, decreto-legge n. 91/2014, rubricato «Riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione», prevede quanto segue:

«1. Al fine di pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, i minori oneri per l'utenza derivanti dagli articoli da 24 a 30 del presente decreto-legge, laddove abbiano effetti su specifiche componenti tariffarie, sono destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica.

2. Alla stessa finalità sono destinati i minori oneri tariffari conseguenti dall'attuazione dell'articolo 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 9.

3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta i provvedimenti necessari ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2, garantendo che i medesimi benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra i soggetti che ne hanno diritto e assicurando che i benefici previsti agli stessi commi 1 e 2 non siano cumulabili a regime con le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema, di cui all'articolo 39 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.».

Ora, non sono certo contestabili gli scopi avuti di mira dal legislatore, che intende «pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», distribuendo tra costoro «i minori oneri per l'utenza» generati anche dalle misure dell'art. 26 e, in ultima analisi, alleggerendo i costi dell'energia elettrica per i «clienti (...) in media tensione e (...) in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica».

Sennonché, tale obiettivo — oltre a non sembrare del tutto consonante con la finalità specificamente declinata dal comma 1 dell'art. 26 nel senso di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili», non risultando in particolare chiaro il nesso tra tale «migliore sostenibilità» e la «più equa distribuzione degli oneri tariffari» tra gli utenti — è perseguito attraverso una «leva» che consiste in un'operazione redistributiva irragionevole e sproporzionata.

Il reperimento delle necessarie risorse finanziarie è infatti attuato attraverso una modificazione unilaterale e autoritativa dei rapporti in essere, di cui è dubbia di per sé la proporzionalità rispetto all'obiettivo avuto di mira dal legislatore, tenuto conto del rango e della natura degli scopi del regime di sostegno (basti por mente all'evocazione, da parte della dir. 2001/77, delle norme del Trattato sull'Unione europea sulla tutela dell'ambiente), e che comunque non appare bilanciata da adeguate misure compensative (art. 26, commi 5 e ss.), con ulteriore profilo di irragionevolezza.

Quanto ai «finanziamenti bancari» (comma 5), è sufficiente rilevare — in disparte gli aspetti collegati all'onerosità per i beneficiari dei meccanismi ipotizzati e ai costi di transazione comunque derivanti dall'impalcatura giuridico-finanziaria dei nuovi contratti — che la garanzia dello Stato non copre l'intero importo dell'eventuale operazione finanziaria (sino all'80% dell'ammontare dell'«esposizione creditizia (...) di CDP nei confronti della banca» o della «somma liquidata da CDP alla banca garantita») e che comunque si tratta di «finanziamenti» non automatici (residuando uno spazio di apprezzamento circa i requisiti dei beneficiari finali, che devono a es. essere soggetti «economicamente e finanziariamente sani», e circa il «merito di credito»; cfr: artt. 1 e 2 decreto ministeriale 29 dicembre 2014).

Né presenta natura compensativa l'adeguamento della durata dei titoli autorizzatori (comma 6), che costituisce piuttosto una conseguenza necessitata della protrazione del periodo di incentivazione oltre i venti anni nel caso di scelta dell'opzione di cui al comma 3, lettera a).

Quanto all'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 12), va osservato come lo stesso legislatore attribuisca alla misura una portata solo eventuale, tenuto conto dell'art. 26, comma 13, che ne subordina l'efficacia «alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

Verifica tanto più stringente alla luce del relativo ambito di applicazione, non riservato ai soli produttori da fonte solare, ma esteso a tutti i percettori di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ogni caso, ferma l'impossibilità di apprezzarne compiutamente il contenuto in assenza delle necessarie disposizioni attuative (si pensi, a es., al comma 9, lettera d, che demanda all'Autorità di «stabilire i criteri e le procedure per determinare la quota annuale costante di incentivi pluriennali che può essere oggetto di cessione da parte di ciascun soggetto beneficiario, tenendo conto anche della tipologia e della localizzazione degli impianti»), anche qui è posto un limite quantitativo agli incentivi cedibili (80%), mentre non paiono disciplinate le conseguenze sui rapporti di finanziamento eventualmente accesi dai produttori (i quali, attraverso la cessione, intendano monetizzare immediatamente l'incentivo).



La possibilità di un recesso anticipato del produttore dal contratto di finanziamento sembra in effetti presa in considerazione dal comma 11, che reca però un impegno generico per il Governo («assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati»).

4.1.3 Da quanto detto, e all'esito del bilanciamento tra l'interesse perseguito dal legislatore e la lesione dei diritti dei fruitori delle agevolazioni, emerge l'irragionevolezza e l'assenza di proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., delle norme dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, come convertito dalla legge n. 116/2014, apparendo altresì violato anche l'art. 41 Cost., alla luce dell'irragionevole effetto della frustrazione delle scelte imprenditoriali attraverso la modificazione degli elementi costitutivi dei rapporti in essere come contrattualizzati o, comunque, già negoziati.

Ciò in quanto, riassuntivamente:

il sistema degli incentivi perde la sua stabilità nel tempo nonostante lo stesso sia stato già individuato e predefinito in una convenzione o contratto di diritto privato (art. 24, comma 2, lettera D, decreto legislativo n. 28/2011);

gli investimenti effettuati non sono salvaguardati;

viene meno l'equa remunerazione degli investimenti effettuati;

il periodo di tempo per la percezione dell'incentivo, invariato nella misura complessiva, viene prolungato indipendentemente dalla vita media convenzionale degli impianti (lettera *a*); l'incentivo non è più costante per tutto il periodo di diritto, ma si riduce in assoluto per tutto il periodo residuo (lettera *c*) o varia in diminuzione nell'ambito del ventennio originario di durata della convenzione (lettera *a*) o per cinque anni (lettera *b*).

4.2 Il comma 3 viola inoltre l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, Prot. addizionale n. 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848) e all'art. 6, par. 3, Trattato UE, che introduce nel diritto dell'Unione «in quanto principi generali», i «diritti fondamentali» garantiti dall'anzidetta Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo detto art. 1 — che afferma il principio di «protezione della proprietà», ammettendo al contempo l'adozione delle misure legislative «ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» — conferisce protezione anche ai diritti di credito (e alle aspettative legittime; v., *ex plurimis*, Maurice c. Francia [GC], del 6 ottobre 2005, n. 11810/03, par. 63 e ss.), reputando ammissibili le «interferenze» (ingerenze) da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (*cf.* Arras e altri comma Italia, n. 17972/07, 14 febbraio 2012 e 14 maggio 2012, final, par. 77-79: 78.).

In questa prospettiva, l'ingerenza costituita dalla sottrazione di parte dei crediti spettanti ai produttori di energia in forza delle convenzioni stipulate con il GSE non appare giustificata ed è in contrasto con il principio di proporzionalità, non risultando l'intervento ablatorio adeguatamente bilanciato dalla finalità di diminuire le tariffe elettriche in favore di alcune categorie di consumatori.

4.3 Ulteriore violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: disparità di trattamento ed ulteriori profili di irragionevolezza e sproporzione.

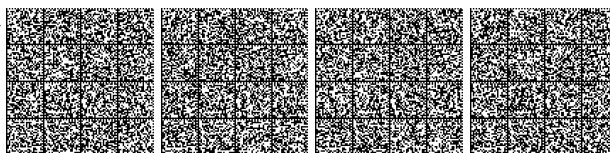
È dubbia la costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, rispetto all'art. 3 Cost., eventualmente anche in relazione all'art. 41 Cost., nella parte in cui prevede che la rimodulazione si applichi soltanto agli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» (*recte*: ai soggetti fruitori di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da tali impianti).

4.3.1) Tale restrizione del campo applicativo comporta la creazione, all'interno dell'insieme dei titolari degli impianti fotovoltaici incentivati, di due sottoinsiemi di imprese distinte in base alla «potenza nominale» (dell'impianto), destinatarie di un trattamento differenziato.

A dire della parte pubblica le ragioni di tale scelta sarebbero da ricondurre essenzialmente alla circostanza che i soggetti incisi dalla rimodulazione, pur costituendo un'esigua percentuale (4%) del totale di quelli agevolati, fruirebbero di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

In disparte l'esattezza del dato numerico, questa considerazione non integra tuttavia un profilo idoneo a sorreggere la contestata differenziazione di trattamento e, in particolare, il deteriorato trattamento disposto per quelli di maggiori dimensioni, occorrendo tener conto delle modalità di funzionamento delle tariffe incentivanti.

La relativa entità dipende infatti dalla quantità di energia prodotta, sicché è evenienza del tutto normale, e insita nel sistema, che i soggetti dotati di più elevata capacità produttiva, fruendo di incentivi proporzionati, possano assorbire un ammontare di benefici più che proporzionale rispetto al loro numero.



In altri termini, nel regime di sostegno delineato dai conti energia rileva la quantità dell'energia prodotta, non già il numero dei produttori, con la conseguenza che misure dirette a colpire soltanto alcuni di costoro sortiscono l'effetto di differenziare posizioni giuridiche omogenee.

Le precedenti considerazioni dimostrano al contempo l'ulteriore irragionevolezza delle misure, foriere di un trattamento deteriore per alcuni produttori in assenza di adeguata causa giustificativa, non risultando percepibili le ragioni di interesse pubblico poste a base della distinzione.

La sussistenza dei vizi innanzi indicati pare avvalorata dall'ulteriore esonero disposto dall'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge n. 133/14 cit. in favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 91/2014, «enti locali o scuole», norma che infatti opera un distinguo fondato sulla peculiare qualità dei percettori dei benefici, indipendentemente dalla quantità di energia prodotta.

4.3.2) Altro profilo di discriminazione si desume dal trattamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal solare.

Nell'ambito dell'art. 26 il legislatore prende in considerazione anche tali soggetti nella parte relativa all'«acquirente selezionato».

Senonché, non si comprendono le ragioni del deteriore trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi parimenti finanziati dagli utenti attraverso i cc.dd. oneri generali di sistema (e dunque con il versamento delle componenti della bolletta elettrica A3 o assimilate).

4.3.3) La creazione di categorie differenziate determina anche un *vulnus* alla concorrenza e una lesione della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. dei produttori di energia elettrica destinatari dell'art. 26, comma 3, i quali, ancorché in un contesto economico connotato dal sostegno pubblico, vedono pregiudicata la possibilità di operare sul mercato a parità di condizioni con gli altri produttori da fonte solare e, più, in generale, di energia rinnovabile. Sotto questo profilo, pertanto, risultano lesi gli artt. 3 e 41 Cost.

#### 5. Violazione art. 77 Cost.

Secondo la Corte Costituzionale «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sent. n. 93 del 2011).

Essa precisa anche che il relativo sindacato «va (...) limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione».

Ai fini della relativa indagine la Corte ha rimarcato la centralità dell'elemento dell'«evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, dovendo risultare una «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sent. n. 22/2012, nonché sentenze numeri 128/2008 e 171/2007).

Ciò in quanto «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge» ex art. 77 Cost., con l'ulteriore precisazione che «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno» e ponendosi «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione (...) in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte Cost. n. 22/2012).

In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità (...), costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sentenza n. 22/2012).



Ora, premesso che ai sensi dell'art. 15, comma 1 della legge n. 400/88, i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», il dubbio di costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, insorge in relazione alla circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del decreto-legge n. 91/2014 il riferimento al «rilancio e (al)lo sviluppo delle imprese» e al «contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche», nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti.

Risulta, infatti, presa in considerazione unicamente (con riguardo alla materia in esame) «la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale» (gli altri enunciati del preambolo riguardano la straordinaria necessità e urgenza di adottare «disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi», di «prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini», di adottare «disposizioni per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell'economia nazionale, e la competitività del medesimo settore (...)», di adottare «disposizioni per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»).

Il testo è poi articolato in un titolo unico (tit. I «misure per la crescita economica») e in 3 capi («disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo»; «disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'unione europea»; «disposizioni urgenti per le imprese»).

L'art. 26 è contenuto nel capo III, «disposizioni urgenti per le imprese», insieme a una serie di articoli omogenei (da 23 a 30) effettivamente al tema della «più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici» (così l'art. 23 cit., che individua gli artt. da 24 a 30 quali generatori di «minori oneri per l'utenza»), ma in un contesto di norme tra di loro del tutto eterogenee (*cf.* artt. 18 e seguenti).

Appare dunque carente l'elemento finalistico richiesto dalla Corte costituzionale, non sembrando ravvisabile «l'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare».

Sotto altro profilo, esso contiene anche misure che non sono «di immediata applicazione», come sancito dall'art. 15, comma 3, legge n. 400/88, essendo sufficiente considerare le menzionate norme sull'«acquirente selezionato» e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12).

6. Profili di non manifesta infondatezza dell'art. 26, comma 2, in relazione agli articoli 3, 41, 77 e 117, 1° comma Cost.

L'art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, interviene sulle modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti, prevedendo, «dal secondo semestre 2014», che il GSE le eroghi «con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione», con effettuazione del «conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo».

Il decreto ministeriale 16 ottobre 2014, nel dare attuazione al comma 2, sancisce, all'allegato 1 (punto 1.1), che ai fini dell'individuazione del «valore della rata di acconto», la «producibilità media annua» sia determinata sulla base:

della c.d. «produzione storica», qualora disponibile, consistente nelle «ore di produzione del singolo impianto relative all'anno precedente»: nelle «Istruzioni operative» del 3 novembre 2014 il Gestore precisa che tale criterio si applica «qualora siano disponibili le misure valide relative a tutti i mesi dell'anno precedente»;

della c.d. «stima regionale», consistente in una «stima delle ore di produzione regionali»: sempre nelle Istruzioni si chiarisce che qualora le anzidette «misure valide riferite a tutti i mesi dell'anno precedente» non siano disponibili, si applica il criterio del «numero di ore annue medie, definite in funzione della regione in cui è localizzato l'impianto», sulla base della Tabella 1 («Ore equivalenti medie per Regione - anno 2014»).



In relazione a questa disposizione possono essere richiamate le considerazioni sopra sviluppate, potendosi dubitare della sua compatibilità con gli artt. 3, 41 e 77 Cost.

Essa, oltre a risentire della medesima eterogeneità ipotizzata con riferimento al comma 3, incide parimenti su rapporti in corso di esecuzione, definendo autoritativamente le modalità di attuazione dell'obbligazione di pagamento degli incentivi incombente sul Gestore.

Il comma 2 modifica infatti le condizioni contrattuali in essere, sostituendo il criterio della «produzione effettiva» — fondato dunque su un dato di realtà (le modalità di erogazione delle tariffe per i vari conti energia si basano sulle misure dell'energia prodotta; *cf.* a es. art. 6, comma 4, decreto ministeriale 5 luglio 2012; si ricorre a criteri suppletivi, quale la «producibilità attesa», nel caso di mancata comunicazione delle misure; *cf.* art. 5.3, allegato A, delib. Aeeq n. 181/10 del 20 ottobre 2010, in riferimento al III° conto) — con quello della «producibilità media annua» (a sua volta supplito, in assenza di «misure valide», dalle «ore equivalenti medie per Regione»), senza considerare che il singolo beneficiario ha acceduto al regime di sostegno confidando nella possibilità di disporre di un flusso di cassa commisurato all'effettiva produzione, sulla base del quale provvedere alle proprie esigenze di tipo finanziario, continuative (es. rimborso dei finanziamenti) o contingenti che siano.

In altri termini, anche questa misura comporta un'alterazione dei rapporti giuridici in corso, e, con riferimento al primo anno di operatività del meccanismo, un pregiudizio economico certo (consistente nella ritardata percezione del 10% dell'incentivo spettante, qualificato dalla legge in termini di «conguaglio»).

Sicché il raggiungimento di quella che pare essere la sua dichiarata finalità — «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi» (art. 26, comma 1) — avviene a scapito del fruitore degli incentivi, che non è messo in condizione di acconsentire al mutamento delle condizioni alle quali avviene la regolazione delle partite economiche del rapporto.

Si può aggiungere in proposito che il duplice effetto del comma 2 — pagamenti non commisurati alla produzione e, soprattutto, differita corresponsione del 10% per il primo anno — pare in contrasto col canone di tempestività dei pagamenti desumibile dalla direttiva 2011/7/UE (v. cons. 3), laddove stabilisce che in ogni «transazione commerciale» tra imprese e pubblica amministrazione (*cf.* art. 2, par. 1), il periodo di pagamento non deve superare il termine di «trenta giorni di calendario dal ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta equivalente di pagamento» (ovvero decorrenti dalla data di conclusione della «procedura di accettazione o di verifica» diretta ad accertare la conformità delle merci o dei servizi al contratto; *cf.* art. 4, par. 3; termine che, secondo il successivo par. 6, può essere superato solo al ricorrere di un espresso patto contrario e di una giustificazione oggettiva dipendente dalla «natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche»); e ciò indipendentemente dalla diretta riferibilità alla categoria delle «transazioni commerciali» dei rapporti che si inscrivono nell'ambito delle sovvenzioni pubbliche (tenuto anche conto, con riguardo al caso in esame, della pariteticità delle posizioni di Gestore e di beneficiario dell'incentivo).

Tanto premesso, il collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità, relative all'applicazione dei commi 2 e 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte solare, aventi potenza superiore a 200 kW, che fruiscono di incentivazioni in atto ai sensi dei conti energia.

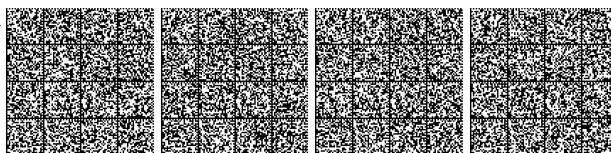
Il giudizio è di conseguenza sospeso per la rimessione delle questioni suddette all'esame della Corte costituzionale, mandando alla segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, unitamente al ricorso, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter);*

*Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, comma 1 della Costituzione, nonché 1, Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6, paragrafo 3, Trattato sull'Unione europea secondo quanto specificato in motivazione;*



*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2015, 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Mario Alberto di Nezza, consigliere;

Anna Maria Verlengia, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* DANIELE

*L'estensore:* VERLENGIA

16C00309

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-045) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 6 1 1 0 9 \*

€ 8,00

