

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 20

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

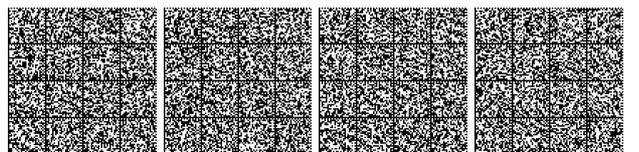
Roma - Mercoledì, 18 maggio 2022

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. 119. Sentenza 6 aprile - 12 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Emilia-Romagna - Affidamenti in corso con scadenza antecedente alla data del 31 dicembre 2027 - Proroga delle scadenze a detta data, per la necessità di garantire gli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2021, n. 14, art. 16.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) e s). Pag. 1

N. 120. Sentenza 22 marzo - 13 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione - Norme della Regione Puglia -Assegnazione del carattere della edificabilità legale a terreni situati in zone determinate, in deroga alla legislazione urbanistica in materia di indennizzo - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3, art. 19, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo. Pag. 7

N. 121. Sentenza 6 aprile - 13 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Basilicata - Tetti massimi di potenza agli impianti fotovoltaici ed eolici di grande generazione - Modifiche dei requisiti tecnici per il rilascio dell'autorizzazione unica - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30, artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3.

– Costituzione, art. 117, primo e terzo comma; direttiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009. Pag. 18

N. 122. Ordinanza 10 - 13 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato all'ergastolo per delitti di contesto mafioso - Ammissione alla liberazione condizionale in assenza della collaborazione con la giustizia - Esclusione (c.d. ergastolo ostativo) - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio, anche convenzionale, della finalità rieducativa della pena - Possibile ravvedimento del condannato anche in mancanza di utile collaborazione - Necessità di superare la presunzione assoluta di perdurante pericolosità - Giudizio proveniente dall'udienza del 10 maggio 2022, rinviato, con sospensione del giudizio a quo, per consentire l'intervento del legislatore - Istanza di ulteriore differimento, stante l'iter di approvazione del relativo disegno di legge - Rinvio all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 4-bis, comma 1, 58-ter; decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, art. 2.

– Costituzione, artt. 3, 27, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3. Pag. 27



N. 123. Sentenza 23 marzo - 17 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondi in materia di edilizia residenziale pubblica, turismo, edilizia scolastica - Coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare - Omessa previsione - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale nelle materie, di competenza concorrente o residuale, del governo del territorio, dell'energia, della protezione civile, dell'istruzione, della formazione professionale e del turismo, nonché del principio di leale collaborazione - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondi per la costituzione degli "Ecosistemi dell'innovazione" - Criteri per la ripartizione delle risorse - Adozione di decreto ministeriale, senza previa intesa in Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale nelle materie, di competenza concorrente o residuale, della ricerca scientifica e tecnologica, del sostegno all'innovazione per i settori produttivi, dell'industria, commercio e artigianato, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e per ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico - Modalità di riparto delle risorse - Adozione di decreto ministeriale, senza previa intesa in Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale nelle materie concorrenti della tutela della salute e dell'ordinamento sportivo, nonché del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per l'erogazione di contributi a favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due Regioni - Modalità di riparto delle risorse - Adozione di decreto ministeriale, senza previa intesa in Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale nelle materie, di competenza concorrente o residuale, dell'ordinamento sportivo e del turismo, nonché del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606.

– Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120. Pag. 29

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 51. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 28 febbraio 2022

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.

– Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-septies, comma 2, lettera g). Pag. 41

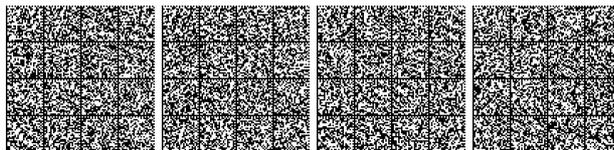
N. 52. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 28 febbraio 2022

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.



- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g). Pag. 46

- N. 53. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 6 aprile 2022
Paesaggio - Sanzioni amministrative - Norme della Regione Lombardia - Applicazione obbligatoria della sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 167 del decreto legislativo n. 42 del 2004, in alternativa alla rimessione in pristino, anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale - Prevista quantificazione in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi.
 - Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 83. Pag. 52





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 119

Sentenza 6 aprile - 12 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Emilia-Romagna - Affidamenti in corso con scadenza antecedente alla data del 31 dicembre 2027 - Proroga delle scadenze a detta data, per la necessità di garantire gli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2021, n. 14, art. 16.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) e s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2021, n. 14 (Misure urgenti a sostegno del sistema economico ed altri interventi per la modifica dell'ordinamento regionale. Modifiche alle leggi regionali n. 2 del 1998, n. 40 del 2002, n. 2 del 2019, n. 9 del 2021 e n. 11 del 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 dicembre 2021, depositato in cancelleria il 20 dicembre 2021, iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2021, n. 14 (Misure urgenti a sostegno del sistema economico ed altri interventi per la modifica dell'ordinamento regionale. Modifiche alle leggi regionali n. 2 del 1998, n. 40 del 2002, n. 2 del 2019, n. 9 del 2021 e n. 11 del 2021), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, in relazione all'art. 149-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

1.1.- A parere del ricorrente, l'articolo impugnato «con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio delle competenze esclusiv[e]» di cui alle disposizioni costituzionali evocate a parametro.

La normativa regionale impugnata prevede, al comma 1, che, «[a] fine di consentire il rispetto delle tempistiche per la realizzazione degli interventi del servizio idrico integrato previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), gli affidamenti del servizio in essere, conformi alla vigente legislazione, la cui scadenza sia antecedente alla data del 31 dicembre 2027, sono allineati a detta data». Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale previsione - «pur al fine, condivisibile, di garantire il rispetto della tempistica di realizzazione degli interventi previsti nel PNRR» - introdurrebbe un «sostanziale meccanismo di proroga degli affidamenti del Servizio Idrico Integrato in essere», così violando l'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, il cui comma 1, primo periodo, dispone che «[l]'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica».

La disposizione regionale, pertanto, determinerebbe una invasione di competenze esclusive statali, che conferiscono all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale «il compito di effettuare la pianificazione d'ambito e di affidare il servizio sulla base delle regole del diritto dell'Unione europea».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, offrendo «una lettura costituzionalmente orientata del contesto normativo dianzi rassegnato», rileva, altresì, che la normativa statale sarebbe ascrivibile alla «tutela della concorrenza»: ciò, in ragione di un indirizzo costante della giurisprudenza costituzionale, che ricondurrebbe alla competenza esclusiva statale tanto la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, quanto le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore, riconoscendo pertanto che spetta allo Stato «la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio» (è richiamata la sentenza n. 173 del 2017).

In particolare, questa Corte avrebbe già chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, afferisce alla «tutela della concorrenza», poiché «diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio» (è citata la sentenza n. 93 del 2017, le cui conclusioni sarebbero state ribadite dalla sentenza n. 16 del 2020). Nel settore idrico, pertanto, le Regioni potrebbero soltanto «dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato».

2.- Con atto depositato il 27 gennaio 2022, la Regione Emilia-Romagna si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

2.1.- La difesa della resistente premette che nella Regione Emilia-Romagna, alla luce del quadro normativo statale e regionale, le Agenzie d'ambito ivi operanti hanno determinato la durata delle concessioni del servizio idrico integrato in ventiquattro anni. L'individuazione di questo termine, di molto inferiore, quanto alla durata, ad altre analoghe concessioni nel contesto nazionale, farebbe sì che la Regione «si trovi ad affrontare nei prossimi immediati anni un grande numero di scadenze, proprio nella fase in cui lo sforzo massimo dovrà essere impegnato negli interventi specificamente previsti per il servizio idrico integrato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza per la sicurezza e l'efficientamento delle reti idriche (dalla Misura M2C4 per un importo su scala nazionale, di 4,38 miliardi di euro)». È per dare certezza e operatività alle gestioni, pertanto, che il legislatore regionale sarebbe intervenuto unificando la scadenza degli affidamenti in essere al 2027, salvo non fossero già in corso procedure di gara per il nuovo affidamento



del servizio, queste ultime «potendosi concludere in tempi non incompatibili con gli investimenti finanziati dal PNRR». Conseguentemente, il prolungamento della gestione al 2027 riguarderebbe le sole concessioni che hanno scadenze che maturano nel periodo di durata del PNRR, «a fronte di concessioni del servizio la cui durata massima è, in base alle norme statali, trentennale».

La Regione Emilia-Romagna rileva, inoltre, da un lato, che lo stesso ricorrente, nell'atto introduttivo, ha riconosciuto essere condivisibile lo scopo della norma impugnata e, dall'altro, che l'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha provveduto alla proroga dell'affidamento del servizio idrico nella Regione Puglia per consentire l'utilizzo dei fondi messi a disposizione dal PNRR.

2.2.- Tutto ciò premesso, la difesa della resistente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per la sua genericità e insufficiente motivazione.

2.3.- Nel merito, il ricorso sarebbe ad ogni modo non fondato.

La normativa censurata, funzionale a rendere possibili gli interventi di efficientamento della rete idrica previsti dal PNRR, sarebbe infatti correlata alla finalità di tutela ambientale, visto che «agevola la conservazione delle risorse idriche e il loro uso efficiente e non dispersivo».

Essa, inoltre, non sarebbe neppure lesiva della concorrenza, in quanto non determinerebbe alcuna significativa esclusione di nuovi operatori dal settore, trattandosi di un intervento giustificato dal perseguimento di un interesse generale e, comunque sia, rispondente ai principi di adeguatezza e proporzionalità, tanto più se si considera che l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto che «assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi» inclusi nel PNRR.

In Emilia-Romagna, del resto, gli affidamenti in corso del servizio idrico integrato avrebbero una durata media di ventiquattro anni, inferiore al termine massimo trentennale posto dalla legislazione statale, e la proroga disposta dalla normativa impugnata determinerebbe un limitato allungamento degli affidamenti, i quali tutti non oltrepasserebbero la durata massima prevista dalla legge statale: nemmeno sotto questo profilo, pertanto, si potrebbe sostenere che la disciplina regionale contrasti con i limiti posti dal legislatore statale a tutela della concorrenza.

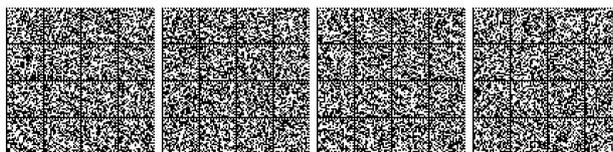
La difesa della resistente, infine, rileva che le concessioni attive in Emilia-Romagna scadranno tutte, tranne una, nel 2025, mentre nel resto del territorio nazionale scadranno a partire dal 2025: il che porrebbe la Regione «in particolare difficoltà con gli interventi previsti dal PNRR, perché essa si troverebbe a bandire e dovere gestire le procedure di gara relative [...] a ben dodici concessioni proprio nello stesso periodo in cui sono previsti gli interventi finanziati dal Piano, là dove, nella massima parte delle altre realtà regionali, questo problema non si pone, in quanto le concessioni vanno a scadenza successivamente al PNRR».

3.- In data 25 gennaio 2022, l'Associazione acqua bene comune ONLUS ha depositato, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, una opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ammessa con decreto del Presidente di questa Corte del 1° marzo 2022, nella quale si sostiene l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale impugnata.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale ha insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, reputando manifestamente infondata l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione Emilia-Romagna.

4.1.- Nel merito, il ricorrente ha osservato che la normativa impugnata, disponendo la proroga automatica *ex lege* di alcuni affidamenti del servizio idrico integrato in essere nel territorio regionale, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. perché: a) interviene in una materia di competenza esclusiva statale; b) individua direttamente, per mezzo della proroga, il soggetto gestore del servizio idrico integrato, esercitando una funzione amministrativa che la norma interposta riserva all'ente di governo dell'ambito; c) produce «un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento».

In particolare, la normativa statale richiamata a integrazione del parametro costituzionale attribuirebbe all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale «tutte le determinazioni inerenti [al]la gestione degli affidamenti, ivi comprese, dunque, le eventuali proroghe», in tal modo ponendo in essere una vera e propria riserva di amministrazione, violata dal legislatore regionale.



4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, ribadisce che l'art. 16 della legge regionale impugnata violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'aspetto gestionale del servizio sarebbe riconducibile anche alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», poiché l'allocatione in capo all'Autorità d'ambito delle competenze sulla gestione sarebbe volta a razionalizzare le risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della biosfera.

5.- Anche la Regione Emilia-Romagna, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato una memoria, insistendo per l'inammissibilità del ricorso o, in subordine, per la sua non fondatezza.

5.1.- La difesa della resistente ha osservato, innanzitutto, che il PNRR dedica ampio spazio (e misure economiche) alla necessità di promuovere «la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime». In questo contesto, tutti i gestori del servizio idrico integrato a livello regionale starebbero già operando per dare seguito agli investimenti previsti dal PNRR, sicché sarebbe evidente che «non è il momento migliore per un cambio di gestione in itinere».

Con la normativa impugnata, ad ogni modo, il legislatore regionale non avrebbe individuato l'affidatario né la forma di gestione, ma avrebbe soltanto preso «atto di una circostanza eccezionale quale l'attuazione del PNRR nei tempi vincolati e ristretti previsti, che verrebbero sicuramente compromessi dagli adempimenti necessari alle procedure di gara e il connesso cambio di gestione».

Sarebbe apodittica, inoltre, l'affermazione del ricorrente secondo cui la normativa censurata determinerebbe un effetto restrittivo sulla concorrenza, poiché si sarebbe soltanto determinato un «mantenimento temporaneo di un assetto legittimamente acquisito, all'interno di una durata che rimane - circostanza non contestata - all'interno della durata normale di quel tipo di concessioni, per una ragione cogente di pubblica necessità, che lo Stato non solo non contesta ma nella sostanza condivide».

5.2.- La difesa regionale rileva, poi, che, con gli argomenti sulla presunta riserva di amministrazione prevista dall'art. 149-*bis* cod. ambiente, il ricorrente avrebbe svolto una censura del tutto nuova, in quanto tale inammissibile. Essa, comunque sia, sarebbe parimenti infondata, perché le funzioni dell'ente di governo «non sarebbero menomate da una norma che determini ex ante la durata delle concessioni del SII o che la rimoduli in corso di concessione».

Tardive e irrituali sarebbero anche le censure, del pari svolte nella memoria, in relazione all'invasione della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Esse, peraltro, sarebbero ad ogni modo infondate, poiché la proroga disposta dal legislatore regionale risponderebbe «alla necessità di intercettare i finanziamenti del PNRR per l'efficientamento della rete idrica e dunque tutel[erebbe] esattamente quelle stesse esigenze di gestione ottimale, efficiente, efficace e compatibile con l'uso razionale della risorsa idrica» prospettate, in relazione all'obiettivo di tutelare l'ambiente, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

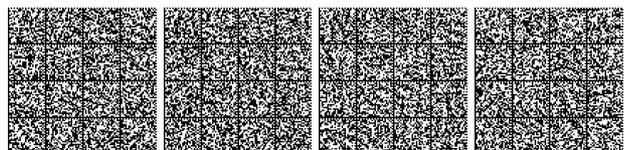
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 16 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2021, n. 14 (Misure urgenti a sostegno del sistema economico ed altri interventi per la modifica dell'ordinamento regionale. Modifiche alle leggi regionali n. 2 del 1998, n. 40 del 2002, n. 2 del 2019, n. 9 del 2021 e n. 11 del 2021), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, in relazione all'art. 149-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Secondo il ricorrente, la disciplina regionale impugnata introdurrebbe un «sostanziale meccanismo di proroga degli affidamenti del Servizio Idrico Integrato in essere», così invadendo le competenze esclusive statali in materia di «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza», perché in violazione di quanto disposto dalla richiamata norma statale.

2.- La Regione Emilia-Romagna, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per plurime ragioni.

2.1.- La difesa regionale, innanzitutto, rileva che - se è vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, è riservata al legislatore statale, in quanto espressione di competenze esclusive in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente», la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato e delle modalità di affidamento - l'articolo impugnato «non disciplina né questioni tariffarie né le modalità di affidamento del servizio», sicché il richiamo all'art. 149-*bis* cod. ambiente, relativo invece alla competenza dell'ente gestore, sarebbe del tutto inconferente rispetto alla fattispecie in esame, senza, peraltro, che nel ricorso si spieghi quale collegamento vi sia tra norma oggetto e norma parametro.



L'atto introduttivo del giudizio si esaurirebbe, pertanto, «nell'enunciazione di astratti criteri di riparto, peraltro relativi ad ambiti diversi da quelli nei quali la disposizione impugnata interviene, senza alcun tentativo di istituire una connessione specifica tra tali ambiti e il disposto della norma regionale».

2.2.- La Regione Emilia-Romagna ritiene, poi, «priva di ogni motivazione, al punto da risultare non comprensibile» la censura relativa all'invasione della competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Il ricorrente, infatti, si sarebbe limitato a richiamare l'art. 149-*bis* cod. ambiente, che attribuisce all'ente di governo la competenza in materia di tariffa per il servizio idrico integrato e di scelta delle modalità di affidamento, mentre la norma impugnata incide «sulla durata degli affidamenti, peraltro senza che il suo intervento superi i limiti di durata massima determinati dalla legge statale (con altra disposizione del codice dell'ambiente, nemmeno menzionata dal ricorrente) in trent'anni».

2.3.- Inadeguatamente motivata, infine, sarebbe anche la censura in riferimento all'invasione della competenza statale nella materia «tutela della concorrenza».

Non sarebbe sufficiente a costituire svolgimento della censura il richiamo dell'art. 149-*bis* cod. ambiente, «in quanto la norma interposta nulla dice sulla durata degli affidamenti, che è regolata in una diversa disposizione del codice, peraltro ignorata dal ricorso (l'art. 151, comma 2, lett. *b*)».

Il ricorrente, inoltre, non avrebbe indicato le ragioni per le quali una contenuta proroga degli affidamenti in atto, che sarebbe oggettivamente giustificata dalla necessità di garantire gli interventi del PNRR, leda la concorrenza. Ciò, peraltro, sarebbe stato tanto più necessario in considerazione del fatto che le direttive dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni avrebbero escluso espressamente le concessioni nel settore idrico dal proprio campo di applicazione (è richiamata la direttiva 2014/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione) e nella stessa direzione si sarebbe mosso il legislatore nazionale con l'art. 12 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

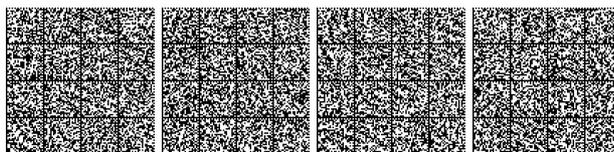
3.- L'eccezione d'inammissibilità del ricorso, sollevata dalla difesa regionale sotto vari profili, è fondata.

3.1.- Questa Corte ha da tempo affermato che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenza n. 219 del 2021). Il ricorrente, pertanto, «ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021).

3.2.- Con l'atto introduttivo del presente giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri non ha assolto all'onere argomentativo di chiarire il meccanismo attraverso il quale la disciplina dettata dal legislatore regionale si pone in contrasto con le norme evocate a parametro e, in particolare, con l'art. 149-*bis* cod. ambiente (in termini, di recente, sentenze n. 161 del 2020 e n. 232 del 2019).

Il ricorso in via principale, infatti, non può, come nel caso di specie, «limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità» (sentenza n. 286 del 2019), poiché altrimenti la censura si presenta meramente assertiva, «in quanto non espone alcun argomento di merito che specifichi il contrasto ravvisabile con la disposizione regionale impugnata» (sentenza n. 144 del 2020).

Né l'onere di motivare adeguatamente le questioni di legittimità costituzionale può considerarsi soddisfatto dalla mera evocazione, ad opera del ricorrente, della giurisprudenza costituzionale che ha ascripto l'art. 149-*bis* cod. ambiente alla «tutela della concorrenza». Questa Corte, infatti, è giunta a detta conclusione sulla base della circostanza che a tale titolo di competenza devono essere ricondotte la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore. Il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe, quindi, dovuto esporre le ragioni per le quali la normativa regionale impugnata - che incide sulla durata di alcuni degli affidamenti in essere del servizio idrico integrato - sarebbe ascrivibile a quei medesimi ambiti materiali di potestà legislativa esclusiva statale, regolati in tutto o in parte dal richiamato art. 149-*bis* cod. ambiente. Ciò, d'altra parte, sarebbe stato tanto più necessario in considerazione della circostanza, espressamente rilevata dalla difesa regionale, per cui della durata degli affidamenti del servizio idrico integrato si occupa altra disposizione dettata dal legislatore statale - l'art. 151, comma 2, lettera *b*), cod. ambiente - che, però, non è stata richiamata dal ricorrente.



Priva di motivazione, inoltre, è la questione di legittimità costituzionale promossa per violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto il ricorrente si è limitato a dare conto del contenuto normativo della disciplina regionale e di quella statale, senza però illustrare le relative ragioni di contrasto e, sotto questo profilo, senza neppure evocare giurisprudenza costituzionale sul punto.

3.3.- Le segnalate lacune dell'atto introduttivo del giudizio non possono considerarsi sanate dagli argomenti spesi dal Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, oltre che nel corso della discussione orale. Questa Corte, infatti, ha reiteratamente affermato che, con la detta memoria, è possibile «soltanto prospettare argomenti a sostegno delle questioni così come sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette, come nella specie, ad ampliare il *thema decidendum* fissato con tale ultimo atto» (sentenza n. 261 del 2017).

Nel caso di specie, il Presidente del Consiglio dei ministri - lamentando che la normativa regionale si porrebbe in contrasto con il più volte richiamato art. 149-*bis* cod. ambiente, perché le eventuali proroghe dovrebbero essere concesse dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, sussistendo in proposito una vera e propria riserva di amministrazione - propone, invero, una nuova e diversa questione di legittimità costituzionale, inammissibile sia perché tardiva, in quanto prospettata dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare, sia perché si traduce in una sostanziale mutatio della censura originariamente proposta (sentenza n. 154 del 2017).

Parimenti tardive, e quindi inammissibili, sono le deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri relative alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con le quali si afferma che l'allocazione in capo all'autorità d'ambito delle competenze sulla gestione, disposta dall'art. 149-*bis* cod. ambiente, sarebbe volta a razionalizzare le risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della biosfera. In tal modo, infatti, il ricorrente, per la prima volta, espone le ragioni della riconducibilità dell'art. 149-*bis* anche alla materia «tutela dell'ambiente», oltre che della sua presunta violazione ad opera della normativa regionale impugnata: illustrazione che, come si è detto, è del tutto assente nell'atto introduttivo del giudizio.

3.4.- Le promosse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Emilia-Romagna n. 14 del 2021 vanno dunque dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2021, n. 14 (Misure urgenti a sostegno del sistema economico ed altri interventi per la modifica dell'ordinamento regionale. Modifiche alle leggi regionali n. 2 del 1998, n. 40 del 2002, n. 2 del 2019, n. 9 del 2021 e n. 11 del 2021), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, in relazione all'art. 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

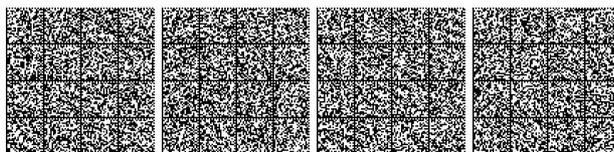
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 120

Sentenza 22 marzo - 13 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione - Norme della Regione Puglia -Assegnazione del carattere della edificabilità legale a terreni situati in zone determinate, in deroga alla legislazione urbanistica in materia di indennizzo - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3, art. 19, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, commi secondo, lettere *l*) ed *m*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Giuliano AMATO;

*Giudici :*Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra il Comune di Rutigliano e M. T., con ordinanza del 14 aprile 2021, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Rutigliano, nonché l'atto di intervento della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Michele Di Donna per il Comune di Rutigliano e Anna Bucci per la Regione Puglia, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 aprile 2021, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, commi secondo, lettere *l*) ed *m*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), nella parte in cui, al comma 2, prevede che sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità



edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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 legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree destinate a standard.

2.- In punto di fatto, la Corte di cassazione riferisce che M. T., con atto di citazione notificato in data 8 aprile 2011, aveva convenuto in giudizio, dinanzi alla Corte d'appello di Bari, il Comune di Rutigliano, contestando la provvisoria determinazione in euro 38.217,81 dell'indennizzo per l'espropriazione di un fondo di sua proprietà.

Il terreno, incluso nel perimetro della zona «A» (centro storico) del territorio comunale, tipizzato «F2-21» (verde pubblico attrezzato, giardini) dal piano regolatore generale comunale, era stato espropriato dal citato Comune, con decreto 8 marzo 2008, n. 29, per la realizzazione di un parcheggio pubblico alberato e attrezzato.

2.1.- La Corte rimettente precisa che l'appellante si era opposto alla stima provvisoria, in quanto l'inclusione del fondo nel perimetro della zona «A» del territorio comunale avrebbe comprovato la natura legalmente edificabile del suolo espropriato, in virtù di quanto disposto dall'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005.

Per converso, il Comune aveva insistito per la correttezza della quantificazione dell'indennità già determinata, poiché la tipizzazione «F2: verde pubblico attrezzato (giardini)», assegnata al fondo dal vigente piano regolatore generale comunale, avrebbe escluso la sua natura edificabile.

La rimettente riferisce, inoltre, che il giudice d'appello, dopo aver disposto una consulenza tecnica d'ufficio - la quale aveva determinato l'indennità di espropriazione in euro 47.876,40, mediante «l'impiego del metodo estimativo c.d. "sintetico-comparativo"» - non aveva condiviso il criterio di stima adottato nella CTU. In particolare, in mancanza di un indice fondiario medio, aveva quantificato «in via equitativa l'indennità di esproprio in € 74.400,00, oltre interessi legali dall'8/3/2011 all'effettivo saldo sulla somma differenziale non depositata dal Comune».

2.2.- Il giudice *a quo* espone, di seguito, che, avverso la sentenza della Corte d'appello, il Comune di Rutigliano, con atto del 23 dicembre 2015, ha proposto ricorso per cassazione, svolgendo due motivi.

2.2.1.- Con il primo, il Comune ha denunciato la violazione o falsa applicazione dell'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), lamentando che il terreno in questione, «non edificabile», in quanto destinato a «F2 verde pubblico attrezzato», era stato valutato alla stregua di un'inammissibile liquidazione equitativa, sul presupposto che un'area adibita a parcheggio non potesse avere un valore di molto inferiore rispetto alle corrispondenti aree destinate alla edificazione.

Con il secondo motivo, il ricorrente ha rilevato la falsa applicazione di legge in relazione agli articoli 1226 e 2056 del codice civile, per aver la corte territoriale indebitamente utilizzato il criterio equitativo, dettato dal legislatore per il risarcimento del danno, al fine di determinare l'indennità di esproprio.

2.2.2.- La Corte rimettente precisa, inoltre, che, con atto notificato il 3 febbraio 2016, la proprietaria del fondo ha proposto controricorso e ricorso incidentale, chiedendo, a sua volta, di cassare la sentenza impugnata con il supporto di tre motivi.

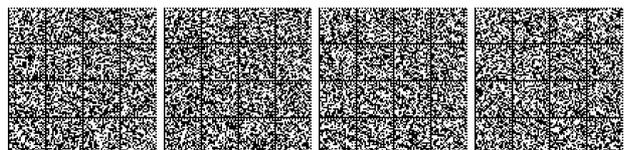
Con il primo ha denunciato la «violazione o falsa applicazione di legge in relazione all'art. 19, comma 2, della legge regionale pugliese n. 3 del 2005 che sancisce l'edificabilità legale di tutte le aree ricadenti nel perimetro delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, comprese quelle destinate a standard». Secondo la ricorrente incidentale, si sarebbe dovuta accertare la sussistenza nella fattispecie dei requisiti di omogeneità della zona A, all'interno della quale ricadeva il suolo espropriato, con la conseguenza che «la Corte d'appello avrebbe dovuto applicare alla lettera la normativa regionale richiamata, senza operare alcun decremento nella misura del 50%».

Con il secondo motivo, la proprietaria del fondo ha contestato la «violazione o falsa applicazione di legge dell'art. 32, decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 per la mancata applicazione del criterio di valutazione "sintetico-comparativo", come aveva disposto la Corte territoriale nella formulazione del quesito e nonostante la produzione di numerosi documenti di paragone da parte della ricorrente incidentale».

Infine, con il terzo motivo ha addotto l'omesso esame di fatto degli «atti di paragone prodotti in giudizio dalla ricorrente all'atto della sua costituzione in giudizio e [de]gli ulteriori atti di paragone prodotti al fine di sopperire alle carenze delle indagini del C.t.u.».

3.- Così riferite le vicende processuali a monte del giudizio principale, la Corte di cassazione ricostruisce il ragionamento svolto dalla Corte d'appello e procede a valutare - alla luce dei motivi fatti valere dalle parti - la necessaria applicazione nel giudizio *a quo* della disposizione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- In particolare, la rimettente rileva che secondo la Corte d'appello la determinazione dell'indennità di esproprio dei «suoli destinati a interesse pubblico (giardini, fasce di rispetto, fasce stradali, spazi collettivi e simili), ricadenti in zone urbanisticamente dedicate alla edilizia», si sarebbe dovuta alternativamente effettuare tramite l'indice fondiario



medio pertinente all'intera zona, oppure tramite una riduzione del valore dei terreni più prossimi, destinati all'edificazione, si da rispettare le caratteristiche essenziali del suolo in questione finalizzato a soddisfare un interesse collettivo. Nella specie, difettando ogni dato sull'indice fondiario medio, la Corte d'appello aveva ritenuto che la valutazione dovesse essere operata «necessariamente su base equitativa», con una riduzione del 50 per cento del valore unitario del suolo edificabile.

3.2.- Il giudice *a quo* riferisce che il descritto ragionamento della Corte d'appello veniva censurato dalle parti sotto diverse e opposte prospettive, idonee a palesare la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito all'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005.

Secondo il Comune, la sentenza impugnata sarebbe stata viziata, in quanto avrebbe violato il «fondamentale canone normativo» che impone la considerazione del regime di edificabilità legale del terreno espropriato, nella specie insussistente, a beneficio di una «inammissibile e metagiuridica liquidazione in via equitativa».

Secondo la proprietaria del fondo, la sentenza impugnata sarebbe stata, viceversa, viziata per non aver applicato i criteri fissati dall'art. 19 della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, che avrebbero conferito l'edificabilità legale a tutte le aree ricadenti nel perimetro delle zone omogenee di tipo A, B, C, e D, comprese quelle destinate a standard. La disposizione regionale viene, dunque, invocata sia per resistere all'impugnazione avversaria sia per richiedere l'eliminazione dell'abbattimento equitativo del 50 per cento del valore venale del bene, considerato come edificabile.

3.3.- La Corte di cassazione conclude che, per decidere il giudizio *a quo*, è tenuta ad applicare l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 e, pertanto, ravvisa la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della citata previsione regionale.

Al contempo, esclude che, «a fronte dell'inequivocabile tenore letterale della disposizione in esame», si possa pervenire, «nel rispetto della valenza testuale e semantica» della normativa censurata, «a un'interpretazione costituzionalmente orientata che le attribuisca un significato e una valenza conformi a Costituzione».

4.- Di seguito, l'ordinanza di rimessione ricostruisce il quadro normativo e giurisprudenziale in materia di indennità di esproprio.

Sottolinea come siano determinanti il valore reale del bene espropriato e la sua stima di mercato, tant'è che il legislatore, «pur non avendo l'obbligo di commisurare integralmente l'indennità al valore di mercato, non può trascurare tale parametro» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 90 del 2016, n. 187 del 2014, n. 181 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007).

In particolare, ai fini dell'individuazione del valore reale, la Corte di cassazione rammenta quanto dispone l'art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001 e richiama la sua stessa giurisprudenza, che specifica il senso del riferimento ai parametri della edificabilità legale e di quella di fatto.

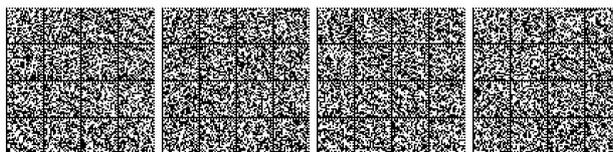
Così ricostruite le premesse fattuali, normative e giurisprudenziali, la Corte rimettente afferma di condividere la tesi sostenuta nel ricorso principale, che lamenta la violazione dell'art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001 e del criterio, ivi disposto, dell'edificabilità legale per la determinazione dell'indennità di espropriazione.

Al contempo, rileva che la ricorrente incidentale invoca l'applicazione dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 che, dopo aver richiamato, al primo comma, l'art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001, al secondo comma, dispone che «[s]ono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 [...], comprese anche le aree a standard a esse riferite».

Tale previsione integrerebbe, ad avviso della Corte rimettente, una significativa deroga rispetto alla disciplina statale, imponendo di considerare «legalmente edificabili» terreni che edificabili non sono, in quanto destinati a standard. La disposizione fungerebbe dunque da *factio legis*, introducendo una nozione di edificabilità legale ai soli fini della determinazione del trattamento indennitario espropriativo, priva di ogni ripercussione sul versante urbanistico ed edilizio.

5.- Di riflesso, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) ed *m*), Cost., e, in subordine, degli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio».

5.1.- Quanto al primo gruppo di censure, che vengono presentate come logicamente prioritarie, il giudice *a quo* motiva la non manifesta infondatezza, rilevando che la normativa regionale invaderebbe «la competenza statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati, qualificando - a quel solo limitato fine e cioè senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno e nel "governo del territorio" - come "edificabile" un terreno che "edificabile" non è»: sarebbe, pertanto, manifesta l'ingerenza nello statuto del diritto di proprietà e, in particolare, nella regolazione del diritto all'indennizzo.



In via preliminare, il giudice *a quo* si sofferma ampiamente sull'evoluzione della giurisprudenza di questa Corte con riferimento all'ordinamento civile.

Si rammenta come l'originario «limite del “diritto privato” per la legislazione regionale» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 72 e n. 7 del 1956) si fosse, sin dall'inizio, radicato nell'esigenza di garantire l'uniformità, a livello nazionale, delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti fra privati, attingendo alle ragioni del principio di eguaglianza, nonché dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (sono richiamate le sentenze n. 82 del 1998, n. 462 e n. 35 del 1995, n. 154 del 1972 e n. 36 del 1957).

Viene poi ricordato come, dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale abbia plasmato la nozione di «ordinamento civile» da «“materia” in senso stretto» a «limite trasversale capace di fondare una competenza del legislatore statale idonea a investire tutte le materie, per le quali è necessario garantire a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sono invocate, a sostegno di tale affermazione, le sentenze n. 282 del 2004 e n. 359 del 2003).

Da ultimo, la Corte rimettente sottolinea come l'ordinamento civile non configuri un limite assoluto, ma consenta alla legislazione regionale di intervenire, sia pur marginalmente, nella stessa disciplina dei rapporti privatistici, al fine di consentire taluni adattamenti, purché l'intervento intersechi una materia di competenza regionale e risponda a criteri di ragionevolezza (sono richiamate le sentenze n. 94 del 2003, n. 282 del 2002 e n. 352 del 2001).

In sintesi, il giudice *a quo* sostiene che l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. debba «leggarsi in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che si riferisce alla legge dello Stato sia per “riconoscere e garantire” la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili [per] la quantificazione dell'indennizzo». Ritiene, in particolare, che, mentre le disposizioni in tema di procedimento espropriativo potrebbero rientrare nell'ambito della competenza della legislazione regionale, attenendo all'esercizio del potere amministrativo conferito alle singole pubbliche amministrazioni, viceversa, l'individuazione dei presupposti per l'esercizio del potere ablatorio e la determinazione dell'indennizzo rientrerebbero nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, riguardando il regime giuridico della proprietà e garantendo la necessità di disporre di «criteri univoci per la determinazione dell'indennizzo su tutto il territorio nazionale».

5.2.- Proseguendo, la Corte rimettente ravvisa un contrasto della disciplina regionale anche con l'ulteriore riserva, in via esclusiva, alla legislazione statale della regolazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, disposta dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Anche secondo questa prospettiva si paleserebbe una esigenza di equivalenza delle prestazioni da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale.

5.3.- Ancora, secondo il giudice *a quo*, su analoghe considerazioni si fonderebbe la violazione del «principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge (art. 3, comma 1, Cost.), quale conseguenza ulteriore della violazione della competenza statale esclusiva». Il contrasto si renderebbe palese poiché cittadini «che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti, in un caso con una somma parametrata al valore di mercato di un terreno edificabile e nell'altro con una somma ragguagliata al valore di mercato di un terreno non edificabile, con enormi differenze di valutazione».

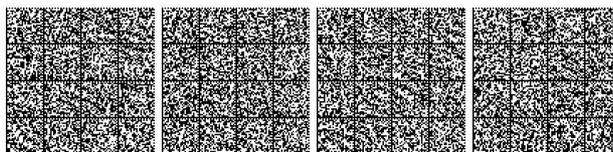
5.4.- In subordine, la Corte rimettente solleva un ulteriore dubbio di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3, primo comma, e all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali della materia concorrente «governo del territorio».

Si richiama, in proposito, lo stesso art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001, come modificato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302 (Modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità»), secondo cui «[l]e Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico».

5.4.1.- Ai principi fondamentali della citata materia, il giudice *a quo* ascrive le disposizioni di cui al Capo VI del Titolo II del d.P.R. n. 327 del 2001, a partire dall'art. 32.

Da queste sarebbe dato inferire un «concetto di edificabilità legale, inteso come possibilità di edificazione effettiva, alla stregua degli strumenti urbanistici vigenti e applicabili, [che] mirano a una tendenziale commisurazione dell'indennità di espropriazione al valore commerciale e di mercato del bene espropriato».

La disciplina regionale censurata contrasterebbe, dunque, con i menzionati principi nella misura in cui estende, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la nozione di edificabilità legale «oltre l'ambito semantico che può essere attribuito a tale definizione, assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili



sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentono realmente al privato di costruire, e per il solo fatto che l'area di pertinenza del fondo ricada all'interno del perimetro di territorio urbanizzato, quale individuato dallo strumento di programmazione generale».

5.4.2.- La Corte rimettente precisa, inoltre, di avere ben presenti i «recenti indirizzi della legislazione regionale in materia urbanistica, che, pur senza pervenire ad un integrale superamento del sistema della zonizzazione [...] si è orientata in senso favorevole all'adozione di principi perequativi, volti a distribuire equamente tra tutti i proprietari delle aree interessate ai programmi di trasformazione urbana i vantaggi e gli oneri determinati dalle scelte di pianificazione, in modo da evitare il sacrificio, ad esempio, delle zone individuate come sedi di attrezzature e servizi pubblici a vantaggio di quelle residenziali». Nondimeno - prosegue il giudice *a quo* - la legislazione regionale non potrebbe risolversi «nell'attribuzione generalizzata del carattere di edificabilità alle aree ricadenti nel perimetro urbano», qualora tale attribuzione non realizzi alcuna traslazione di volumi edificatori, né attui alcuna redistribuzione, equitativa e compensativa, dei carichi urbanistici, che sia funzionale a esaltare la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42, secondo comma, Cost.

L'unico effetto della normativa censurata sarebbe quello di determinare «un indiscriminato arricchimento dei privati proprietari», con effetti che ricadono unilateralmente sulla finanza pubblica.

5.5.- Infine, il giudice *a quo* sottolinea che, anche ascrivendo l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 alla materia concorrente «governo del territorio», il contrasto con i principi fondamentali di tale materia palesemente, nuovamente, una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle già sopra illustrate.

6.- Con atto depositato il 18 agosto 2021, la Regione Puglia è intervenuta in giudizio, eccependo la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.1.- Secondo la difesa regionale, i dubbi di legittimità costituzionale sarebbero emersi sulla base di un errore di prospettiva.

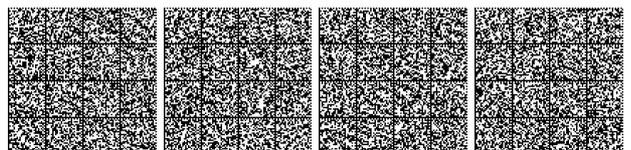
La *ratio* della disposizione censurata sarebbe, invero, quella di individuare un criterio che consenta di quantificare una congrua indennità di esproprio. Se e in quanto le aree contemplate dalla norma abbiano concorso alla edificabilità e alla trasformazione urbanistica degli ambiti territoriali nei quali il fondo è inserito, l'assegnazione di un valore edificatorio uniforme per tali aree, indipendentemente dalla concreta destinazione d'uso ricevuta in sede di realizzazione delle previsioni urbanistiche, servirebbe a «perseguire una finalità sostanzialmente perequativa». Sarebbe infatti pacifico - prosegue la difesa regionale - che «i suoli destinati a interesse pubblico ricadenti in zone urbanisticamente destinate all'edilizia debbano essere valutati o applicando il c.d. "indice fondiario medio" pertinente per l'intera zona, oppure decrementando il valore dei terreni vicini destinati all'edificazione, in misura tale da rispettare le caratteristiche essenziali del suolo destinato invece a interesse collettivo, di per sé non edificabile» (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima civile, 25 giugno 2018, n. 16681; 25 maggio 2018, n. 12969 e 17 gennaio 2007, n. 1043).

Ciò posto, ad avviso della Regione Puglia, assumerebbe rilievo dirimente l'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che avrebbe fornito copertura a livello di legislazione statale alle pratiche perequative e compensative adottate a livello regionale. Tale logica - prosegue la difesa regionale - sarebbe peraltro già stata presente nell'ordinamento statale, mediante la previsione di istituti basati sul meccanismo perequativo, quale il comparto edificatorio previsto dall'art. 870 cod. civ., nonché dall'art. 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica).

6.2.- La difesa regionale ritiene, pertanto, di dover chiarire l'esatta portata della disposizione censurata.

Questa non intenderebbe attribuire un valore edificatorio fittizio a immobili che non sono concretamente edificabili in base allo strumento urbanistico, sol perché il terreno ricadrebbe nel perimetro di un territorio urbanizzato individuato dallo stesso strumento di pianificazione generale. Potrebbero, infatti, verificarsi casi in cui il suolo espropriato non esprima un indice fondiario, in quanto non ha contribuito in alcun modo all'edificazione della zona in cui è ricompreso, oppure il suolo sia localizzato nel centro storico, ove l'edificazione sia stata realizzata in epoca assai risalente, indipendentemente e a prescindere dalla presenza o meno di aree destinate a standard.

La difesa regionale riferisce, in proposito, che sarebbe in fase di studio «presso le competenti strutture regionali» una proposta di legge volta a recare una disposizione di «interpretazione autentica e/o di modifica» della disposizione censurata nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, con l'obiettivo di rendere inequivocabile l'applicabilità della norma «ai soli casi in cui le aree espropriande abbiano in effetti concorso alla edificazione della zona di riferimento e alla determinazione dell'indice fondiario medio».



6.3.- In ogni caso, già sulla base dell'interpretazione sopra prospettata, la difesa regionale ritiene superabile ogni dubbio di legittimità costituzionale rispetto alla violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», in quanto la disposizione censurata si limiterebbe a definire un criterio funzionale alla quantificazione della congrua indennità di espropriazione.

Parimenti, non sarebbe violato l'art. 3 Cost., poiché la disposizione non imporrebbe «un regime del diritto di proprietà diverso da quello disciplinato dalla legge statale», né inciderebbe in alcun modo su tale regime, «neppure ai soli fini della determinazione dell'indennità di esproprio».

Inoltre, la disposizione censurata - prosegue la difesa regionale - non invaderebbe ambiti di esclusiva pertinenza del legislatore statale e, in particolare, non comporterebbe alcuna deroga ai principi fondamentali della materia desumibili dagli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001, di cui - ad avviso della difesa regionale - le norme censurate sarebbero, per converso, concreta e specifica attuazione.

Infine, la difesa regionale obietta che la prospettazione del giudice rimettente, nel senso della competenza esclusiva statale, sarebbe fondata su un obiter dictum di un precedente non pertinente (sentenza n. 73 del 2004), mentre la giurisprudenza costituzionale si sarebbe pronunciata in molteplici occasioni su normative regionali disciplinanti criteri di determinazione dell'indennità, senza mai affermare la competenza esclusiva dello Stato nella citata materia (si richiama le sentenze n. 90 del 2016, n. 187 del 2014 e n. 181 del 2011).

7.- Con atto depositato il 27 settembre 2021, si è costituito in giudizio il Comune di Rutigliano, parte nel processo principale, eccependo l'inammissibilità e, in subordine, la fondatezza delle questioni sollevate.

7.1.- Il Comune ritiene che le questioni all'esame della Corte siano prive di rilevanza nel giudizio principale, in ragione di una possibile lettura dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 diversa da quella prospettata dal giudice *a quo*.

In particolare, la parte valorizza, per un verso, il rinvio che il comma 1 della disposizione regionale opera agli artt. 32, comma 1, e 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 327 del 2001, e, per un altro verso, il riferimento effettuato dal secondo comma «al decreto interministeriale [*recte*: ministeriale] 2 aprile 1968, n. 1444».

Ad avviso della parte, l'edificabilità legale dei «suoli ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee» sarebbe da riferire al mero fine indicato dal d.m. 2 aprile 1968, «ossia allo scopo di estendere a esse i limiti ivi previsti per l'edificazione, senza alcun riverbero sui criteri di determinazione dell'indennità di esproprio», che rimarrebbero individuati dalla normativa statale.

7.2.- Viceversa, nell'ipotesi in cui questa Corte aderisse alla diversa interpretazione prospettata dal giudice *a quo*, il Comune di Rutigliano invoca l'accoglimento delle questioni.

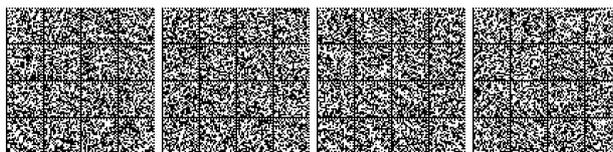
In particolare, ritiene che la disposizione regionale presterebbe un ossequio meramente «apparente» alla disciplina statale, mentre, nella sostanza, introdurrebbe una «rilevante deroga ai principi fondamentali dettati» dall'art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001. La norma censurata considererebbe, infatti, legalmente edificabili ai fini indennitari suoli che, secondo la disciplina statale, tali non potrebbero considerarsi, poiché gravati da vincoli «non aventi natura espropriativa», bensì conformativa.

In tal modo, ad avviso del Comune, la disposizione inciderebbe direttamente sulla disciplina statale relativa ai criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione, «che si ergono al rango di principi fondamentali della materia attinenti all'ordinamento civile ex art. 117, comma 2, lett. l), Cost., rientrante nella legislazione esclusiva dello Stato». La norma censurata inciderebbe sul regime civilistico della proprietà privata, che sarebbe integrata, in un «tutto inscindibile», dalle previsioni del d.P.R. n. 327 del 2001.

Il «richiamo testuale alle “leggi speciali” relative all'espropriazione di cui all'art. 834, comma 2, c.c., nonché la garanzia di legge alla proprietà privata prevista dall'art. 42, comma 2, Cost. operante anche per la determinazione dell'indennizzo» non potrebbero che riferirsi alle «sole leggi statali».

Pertanto, secondo il Comune, l'esigenza perequativa, che sarebbe sottesa alla disposizione regionale censurata, sarebbe da ritenersi «del tutto superata dall'evoluzione giurisprudenziale avviata con le sentenze» n. 349 e n. 348 del 2007 di questa Corte, le quali «nel confermare ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio l'esclusione di “... una valutazione del tutto astratta, in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablato”, consent[irebbe], oggi di valutare suoli aventi destinazioni intermedie tra quella agricola e quella edificabile, non rapportabili alla nozione “stretta” di edificazione».

7.3.- Aderendo alle prospettazioni del giudice rimettente, il Comune di Rutigliano sostiene, inoltre, che la deroga introdotta con la disposizione censurata alle norme statali in materia di determinazione dell'indennizzo violerebbe «altresì, il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge previsto dall'art. 3, comma 1 Cost.», in quanto introdurrebbe «una disparità di trattamento tra procedure ablatorie aventi a oggetto suoli con caratteristiche del tutto identiche».



7.4.- Sempre in linea con le argomentazioni sviluppate dal giudice *a quo*, il Comune di Rutigliano ritiene fondate anche le questioni sollevate «in via subordinata», in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., e all'art. 3, primo comma, Cost.

A tal proposito, richiama la sentenza di questa Corte n. 64 del 2021, che avrebbe chiarito come, in presenza di una disposizione volta ad attribuire, «in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato», vi sarebbe un sicuro «contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispetterebbe i principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio, di cui in particolare agli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001» (sentenza n. 64 del 2021).

7.5.- Infine, la parte costituita ravvisa un indice dell'intento derogatorio del legislatore pugliese nell'art. 26 della stessa legge reg. Puglia n. 3 del 2005, il quale dispone che «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini dell'attuazione dei procedimenti espropriativi strumentali alla realizzazione delle opere di cui all'art. 2, comma 1, cessano di avere applicazione su territorio regionale, se non richiamate dalla stessa legge ovvero se in contrasto con le norme da essa recate, tutte le disposizioni regolamentari e legislative contenute nel d.p.r. n. 327/2001 e successive modifiche dalle quali non si desumano principi generali e fondamentali dell'ordinamento giuridico».

8.- In data 25 febbraio 2022, la Regione Puglia ha depositato una memoria integrativa, ove ha insistito per le conclusioni rassegnate nell'atto di intervento e ha ribadito che la disposizione censurata andrebbe interpretata nel senso che i suoi effetti si dispiegherebbero «solo se ed in quanto» le aree espropriate «abbiano concorso alla edificabilità ed alla trasformazione urbanistica delle zone territoriali in cui sono incluse».

Nel replicare, poi, agli argomenti addotti dal Comune di Rutigliano, la Regione obietta che proprio la «norma di chiusura», di cui all'art. 26 della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, varrebbe a escludere il contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato, posto che la cessata applicazione di «tutte le disposizioni regolamentari e legislative contenute nel d.p.r. n. 327/2001 e successive modifiche» non opererebbe per quelle dalle quali «si desumano principi generali e fondamentali dell'ordinamento giuridico».

9.- In prossimità dell'udienza pubblica, in data 28 febbraio 2022, il Comune di Rutigliano ha depositato una memoria integrativa, insistendo nelle conclusioni di cui all'atto di costituzione. In tale sede, il Comune ha, inoltre, eccepito che sarebbe proprio la prospettiva di un possibile intervento affidato a una disposizione di interpretazione autentica, cui allude la difesa regionale, a corroborare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente. L'interpretazione autentica sarebbe, in sostanza, resa necessaria dalla evidenza dell'attuale formulazione della disposizione censurata, che determinerebbe il riconoscimento dell'edificabilità legale delle aree cui si applica, per il solo fatto del loro inserimento nel perimetro ivi individuato.

10.- Nell'udienza del 22 marzo 2022 sono intervenute la parte costituita in giudizio e la Regione Puglia, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 14 aprile 2021, e iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, commi secondo, lettere *l)* ed *m)*, e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), nella parte in cui, al comma 2, prevede che sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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 legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree destinate a standard.

1.1.- In particolare, il citato art. 19, rubricato «[d]isposizioni sul riconoscimento dell'edificabilità legale», stabilisce quanto segue.

«1. Il requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare è definito con riferimento ai criteri di cui all'articolo 32, comma 1, e all'articolo 37, commi 3, 4, 5 e 6, del D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche.



2. Sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444] (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite.

3. La Regione può specificare ulteriori criteri per la definizione del requisito di edificabilità legale, in rapporto alla vigente normativa urbanistica».

2.- La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) ed *m*), Cost., e, in subordine, degli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «governo del territorio».

2.1.- Con il primo gruppo di censure, che vengono presentate come logicamente prioritarie, il giudice *a quo* ritiene che la disciplina censurata debba essere ricondotta alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., «da leggersi in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che si riferisce alla legge dello Stato sia per “riconoscere e garantire” la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili [per] la quantificazione dell'indennizzo».

In particolare, la normativa regionale invaderebbe «la competenza statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati, qualificando - a quel solo limitato fine e cioè senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno e nel “governo del territorio” - come “edificabile” un terreno che “edificabile” non è».

Sarebbe, pertanto, manifesta l'ingerenza nello statuto della proprietà e sul diritto all'indennizzo.

2.2.- Inoltre, ad avviso della Corte rimettente, la disciplina censurata contrasterebbe con la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., la quale sarebbe espressione di un'esigenza di uniforme garanzia, sull'intero territorio nazionale, delle medesime prestazioni.

2.3.- Ancora su analoghe considerazioni si fonderebbe, secondo il giudice *a quo*, un contrasto con il «principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge (art. 3, comma 1, Cost.), quale conseguenza ulteriore della violazione della competenza statale esclusiva». Cittadini, «che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti».

2.4.- In subordine, la rimettente rileva che la disposizione censurata sarebbe comunque lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali della materia «governo del territorio», nonché, di riflesso, dell'art. 3 Cost.

In particolare, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 contrasterebbe con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale nel Capo VI del Titolo II del d.P.R. n. 327 del 2001, in quanto estenderebbe, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la nozione di edificabilità legale «oltre l'ambito semantico che può essere attribuito a tale definizione, assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentono realmente al privato di costruire».

2.5.- Infine, per ragioni analoghe a quelle già sopra illustrate (punto 2.3), il giudice *a quo* sottolinea come, anche ascrivendo la disciplina censurata alla materia concorrente «governo del territorio», le ragioni di contrasto con i principi fondamentali di tale materia ridondino in una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

3.- In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza sollevata dal Comune di Rutigliano.

Secondo la parte costituita in giudizio, sarebbe possibile un'interpretazione dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 diversa da quella su cui si fondano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati, sì da escludere che la disposizione censurata possa riferirsi alla determinazione dell'indennità di esproprio.

In base alla prospettazione della parte, il rinvio che l'art. 19, comma 1, della citata legge regionale opera agli artt. 32, comma 1, e 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 327 del 2001 indurrebbe a ritenere rispettate le previsioni statali in materia di quantificazione dell'indennizzo. Viceversa, l'edificabilità legale, evocata dall'art. 19, comma 2, avrebbe il mero fine indicato dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, di estendere, a tutte le aree di cui al comma 2, i limiti previsti dal medesimo decreto, «senza alcun riverbero sui criteri di determinazione dell'indennità di esproprio».

4.- L'eccezione non è fondata.



La disposizione regionale censurata ha quale unico e precipuo effetto quello di incidere sulla determinazione dell'indennità di esproprio. Lo si inferisce inequivocabilmente dall'art. 18 della stessa legge reg. Puglia n. 3 del 2005, là dove dispone che, «[p]er la determinazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari di aree edificabili o legittimamente edificate, [...] si applicano le norme recate dagli articoli 36, 37, 38 e 39 del D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche», «fatte salve le disposizioni di cui ai successivi articoli 19 e 20 relative all'edificabilità legale e di fatto».

In sostanza, l'art. 19 regola l'edificabilità legale, ai fini della determinazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari espropriati, e lo fa in deroga - «fatte salve» dice testualmente l'art. 18 - alle disposizioni statali.

Deve, dunque, escludersi, in quanto smentita per tabulas, l'interpretazione prospettata dalla parte costituita, secondo la quale la disposizione regionale non riguarderebbe l'indennizzo e, di conseguenza, non troverebbe applicazione nel giudizio, il che rende non fondata l'eccezione di inammissibilità.

5.- Nel merito, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 260 del 2021, n. 246 del 2020 e n. 258 del 2019), ritiene di dover esaminare primariamente le censure relative ai parametri concernenti il riparto di competenze, poiché incidenti sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa.

6.- La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativamente all'«ordinamento civile», è fondata.

6.1.- In via preliminare, occorre richiamare in sintesi i tratti del diritto all'indennizzo, ivi compreso il riferimento all'edificabilità, sul quale interviene la disposizione regionale censurata.

6.1.1.- Il diritto all'indennizzo, radicato nell'art. 42, terzo comma, Cost. e sancito dall'art. 834 del codice civile, configura la principale tutela sostanziale spettante al titolare della proprietà, che subisca, nell'interesse generale, il sacrificio più gravoso, costituito dall'ablazione della situazione giuridica soggettiva.

Capisaldi del rimedio, chiamato a garantire un ristoro congruo, serio e adeguato (sentenze n. 90 del 2016, n. 187 del 2014, n. 181 del 2011, n. 348 del 2007, n. 283 del 1993 e n. 5 del 1980), sono la *qualitas rei* riferita al bene ablato e il parametro del suo valore di mercato.

Quest'ultimo è «il punto di riferimento» dell'obbligazione indennitaria (sentenza n. 348 del 2007), che, in termini quantitativi, deve preservare un «ragionevole legame» rispetto a quel valore (sentenze n. 338 e n. 181 del 2011 e, prima ancora, sentenza n. 348 del 2007), anche se non sempre una necessaria coincidenza, «alla luce del sacrificio che può essere imposto [...] in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità» (sentenza n. 348 del 2007).

Il valore di mercato, dal suo canto, si plasma sulla *qualitas* del bene ablato, che dipende - come ha chiarito questa Corte - dalle sue «caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» (sentenza n. 348 del 2007, nonché art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001).

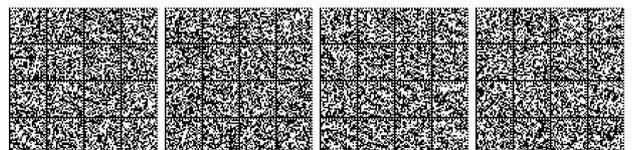
6.1.2.- In questa prospettiva, poiché lo statuto della proprietà edilizia è conformato dalla legislazione urbanistica, il connotato dell'edificabilità evoca, innanzitutto, quella legale, in quanto indice di una qualità che, nel rispetto della legge, è spendibile sul mercato (art. 37, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 327 del 2001).

In presenza, dunque, di un vincolo conformativo, che inibisce lo *ius aedificandi*, quella facoltà non rileva, tanto nei rapporti fra privati, quanto nella determinazione dell'indennizzo (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001). Parimenti, un terreno edificabile ai soli fini della realizzazione di un'opera pubblica non implica l'attribuzione ai privati di quella medesima *facultas* e per questo non influenza la determinazione del rimedio (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001). Per converso, un fondo edificabile soggetto a un vincolo espropriativo mantiene il valore di mercato corrispondente a tale uso, poiché nella stima dell'indennizzo occorre ovviamente prescindere dagli atti prodromici relativi alla procedura ablatoria nell'ambito della quale deve riconoscersi la tutela indennitaria (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001).

In sostanza, i criteri che definiscono l'edificabilità legale non sono che lo specchio di un possibile utilizzo economico del terreno da parte dei privati che, nel rispetto della legge, dimostri prospettive di valorizzazione sul mercato.

Del resto, sempre nella medesima ottica, volta a considerare le qualità rilevanti a livello economico, occorre in via integrativa ponderare «ogni [ulteriore] dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene» (sentenza n. 338 del 2011), il che induce ad apprezzare anche parametri di fatto (la cosiddetta edificabilità di fatto, di cui all'art. 37, comma 3, del d.P.R. n. 327 del 2001). Questi consentono di determinare il valore di mercato di un immobile sito in un luogo, nel quale non vi sia ancora la pianificazione urbanistica, o di tenere conto di usi diversi dalla mera edificabilità, o di escludere quest'ultima, se sussistano indici di edificabilità in astratto, che in concreto risultino esauriti.

6.2.- Tanto premesso, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 assegna indistintamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale, senza intervenire sulla legislazione urbanistica, ma, al contrario, operando in deroga a tale disciplina, a fini meramente indennitari.



Sia il dato testuale della disposizione censurata, sia il canone dell'interpretazione sistematica depongono, infatti, nel senso di una normativa che, allo scopo sopra richiamato, regola l'edificabilità legale, in contrasto con le previsioni statali in materia di indennizzo, che collegano tale paradigma alla conformazione urbanistica.

La norma in esame, dopo aver fatto rinvio, nel comma 1, alla definizione del requisito di edificabilità, di cui agli artt. 32, comma 1, e 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 327 del 2001 e successive modifiche, prevede testualmente, al comma 2, che «[s]ono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444], comprese anche le aree a standard a esse riferite».

La conformità alle disposizioni statali, evocata al comma 1, è, dunque, recessiva rispetto alla previsione derogatoria del comma 2, che rende «comunque, sempre legalmente edificabili» le aree cosiddette a standard, che, sulla base della legislazione urbanistica, edificabili non sono.

Parimenti, l'art. 18 della medesima legge reg. Puglia n. 3 del 2005, se, per un verso, prevede che «[p]er la determinazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari di aree edificabili o legittimamente edificate [...] si applicano le norme recate dagli articoli 36, 37, 38 e 39 del D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche», al contempo, fa «salve le disposizioni di cui a[gl]i articoli 19 e 20 relative all'edificabilità legale e di fatto», il che conferma la prevalenza della norma censurata sulla disciplina statale.

In definitiva, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 è espressamente derogatorio delle previsioni statali in materia di indennizzo e assegna a una categoria di beni - le aree a standard soggette a vincolo conformativo - il connotato dell'edificabilità legale, che, invece, è smentito dalla disciplina urbanistica.

Di conseguenza, la disposizione non opera sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsi da questa, interviene solo a fini indennitari sulla *qualitas rei*, recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

6.3.- Del resto, proprio la distinzione fra il piano della disciplina urbanistica, che conforma la proprietà edilizia, e quello dell'intervento regionale in esame, finalizzato a condizionare soltanto l'entità dell'indennizzo, impedisce di giustificare la disposizione censurata - come invece sostiene la difesa regionale - attraverso una presunta finalità perequativa.

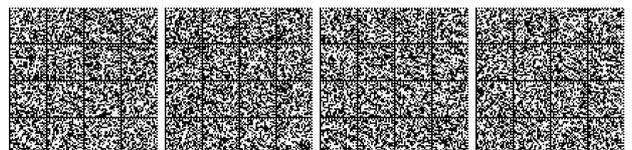
Simile prospettiva attiene, infatti, al diverso terreno della pianificazione urbanistica e riguarda la possibilità di adottare tecniche differenti dalla zonizzazione, volte a evitare che gravino sulle sole aree cosiddette a standard, sottoposte a vincoli conformativi, tutti i «costi di riqualificazione, urbanizzazione e realizzazione di aree a servizi di pubblica utilità o verde» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 29 ottobre 2020, n. 23902), che vanno a beneficio delle zone edificabili. In sostanza, tale fenomeno presuppone una particolare tipologia di pianificazione e ha quale effetto proprio quello di intervenire in funzione perequativa a prescindere dal percorso espropriativo, operando con una specifica tecnica conformativa.

I due ambiti - quello della pianificazione ispirata alla perequazione e quello della espropriazione - sono evidentemente contigui e coordinati, ma non si possono indebitamente sovrapporre e confondere, spostando l'obiettivo della perequazione dalla pianificazione urbanistica alla mera determinazione a livello regionale dell'indennizzo per l'espropriazione. Non è dato, cioè, compensare a posteriori, nella mera eventualità dell'espropriazione e con una disciplina regionale, gli effetti dell'apposizione su un fondo del vincolo conformativo, dotando quel terreno, che sul mercato non può spendere la qualità di bene edificabile, di tale fittizio valore.

6.4.- È quanto, viceversa, realizza - come si già sopra anticipato (punto 8.2) - la disposizione regionale censurata, che conferisce, «in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato» (sentenza n. 64 del 2021), incidendo in tal modo a livello regionale su «un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sentenza n. 5 del 1980), che non tollera, in linea con l'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale (sentenza n. 73 del 2004; nello stesso senso, sentenze n. 159 del 2013, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001)» (così, ancora, la sentenza n. 64 del 2021).

In tal modo, i beni conformati dalla legislazione urbanistica acquisiscono, nel solo territorio interessato dalla disciplina regionale, una qualità differenziata rispetto ai medesimi beni collocati in analoghi territori siti in altre Regioni, senza che questo abbia alcuna attinenza con la diversità dei mercati. Altro è constatare che da una zona all'altra dell'Italia varia il valore di mercato di un terreno edificabile, altro è assumere che solo in una determinata Regione un terreno in sé non edificabile debba essere stimato come se lo fosse.

Manipolare la *qualitas rei*, come fa la disciplina regionale, vuol dire inficiare il presupposto stesso del pari diritto alla tutela indennitaria (sentenza n. 73 del 2004), pregiudicando in radice la pretesa a un rimedio non discriminatorio del diritto di proprietà.



Questa, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che incarna la ragione stessa della riserva allo Stato dell'ordinamento civile (*ex multis*, sentenze n. 283 del 2016, n. 159 del 2013). Oltretutto, l'irragionevole disparità di trattamento sul piano territoriale si accompagna - nella disciplina censurata - all'ingiustificato vantaggio per chi subisca un procedimento ablatorio rispetto a chi trasferisca il medesimo bene sul mercato, in quanto l'affermata edificabilità rileva solo a livello indennitario.

In definitiva, anche adottando - proprio sulla scorta della immanente connessione fra principio di eguaglianza e ordinamento civile - una concezione di quest'ultimo favorevole a riconoscere, rispetto a istituti privatistici, la possibilità di marginali interventi regionali, emerge, in ogni caso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005.

La disciplina dei rapporti privatistici può, infatti, subire un qualche adattamento, solo «ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza (sentenze n. 441 del 1994 e n. 35 del 1992)» (sentenza n. 352 del 2001, in senso conforme sentenze n. 175 del 2019 e n. 283 del 2016).

Viceversa, nel caso in esame, l'intervento regionale conduce a un esito palesemente irragionevole, che ricade su un aspetto tutt'altro che marginale del diritto di proprietà e della tutela indennitaria e che presenta una connessione solamente apparente con materie di competenza regionale. L'edificabilità è, infatti, una nozione certamente ascrivibile alla materia urbanistica, ma non quando venga invocata - come emerge in questo caso - in contrasto con la stessa disciplina urbanistica e al solo scopo di incidere sull'entità dell'indennizzo.

7.- Per le ragioni esposte, è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento all'«ordinamento civile», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, secondo cui «[s]ono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444] (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite».

8.- Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli altri parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 121

Sentenza 6 aprile - 13 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Basilicata - Tetti massimi di potenza agli impianti fotovoltaici ed eolici di grande generazione - Modifiche dei requisiti tecnici per il rilascio dell'autorizzazione unica - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30, artt. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, primo e terzo comma; direttiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

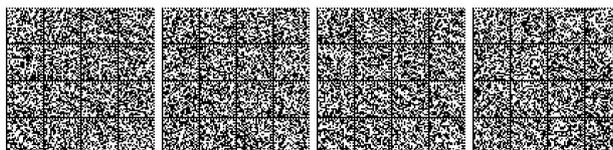
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale - D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell’anno 2021.

Visto l’atto di costituzione della Regione Basilicata, nonché l’atto di intervento di Enel Green Power Italia; udita nell’udienza pubblica del 6 aprile 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta; udito l’avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 30 settembre 2021 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale - D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), in riferimento all’art. 117, commi primo e terzo, della Costi-



tuzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, nonché all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (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), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

1.1.- L'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 interviene sul piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR, Appendice *A*), approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - L.R. n. 9/2007), modificando la disciplina dei requisiti tecnici minimi in materia di impianti fotovoltaici di grande generazione.

In particolare, prevede quanto segue:

«*a*) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), comma 1, prima della parola “Potenza” sono inserite le seguenti parole: “Per le aree e i siti di cui al punto 16.1, lettera *d*), del D.M. 10 settembre 2010,”;

b) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), dopo il punto 1, è inserito il punto 1 bis:

“1 bis. Per le aree e i siti diversi da quelli di cui al punto 1, del paragrafo 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), e fermo restante quanto previsto dalla L.R. 54/2015, potenza massima dell'impianto non superiore a 3MW, la potenza massima dell'impianto potrà essere aumentata del 20% qualora i progetti comprendano interventi a supporto dello sviluppo locale, commisurati all'entità del progetto ed in grado di concorrere, nel loro complesso, agli obiettivi del P.I.E.A.R. La Giunta regionale, al riguardo, provvede a definire le tipologie, le condizioni, la congruità e le modalità di valutazione e attuazione degli interventi di sviluppo locale”».

1.2.- L'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 modifica, a sua volta, il P.IEAR, incidendo sulla disciplina degli impianti eolici di grande generazione. Nello specifico, dispone quanto segue:

«1. Le lettere *a*) e *b*) del paragrafo 1.2.1.3. (Requisiti tecnici minimi) dell'Appendice *A*) del P.I.E.A.R. sono sostituite dalle seguenti:

a) velocità media annua del vento a 25 m dal suolo superiore ai 6 m/s;

b) ore equivalenti di funzionamento dell'aerogeneratore non inferiori a 2.500 ore.

2. Al primo capoverso del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell'Appendice *A*) del P.I.E.A.R. le parole “della durata di almeno un anno” sono sostituite con le seguenti: “della durata di almeno tre anni”.

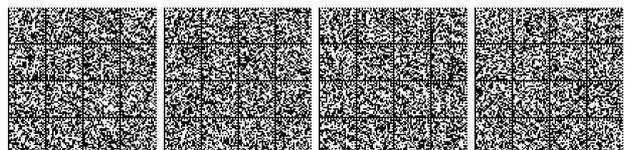
3. La lettera *f*) del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell'Appendice *A*) del P.I.E.A.R. è sostituita dalla seguente:

“*f*) Periodo di rilevazione di 3 anni di dati validi e consecutivi - è ammessa una perdita di dati pari al 10% del totale - che non risalgano a più di 5 anni precedenti alla presentazione dell'istanza. Qualora i dati a disposizione siano relativi ad un periodo di tempo inferiore a 3 anni, ma comunque superiore a 30 mesi, è facoltà del richiedente adottare una delle due strategie seguenti: considerare il periodo mancante alla stregua di un periodo di calma ed includere tale periodo nel calcolo dell'energia prodotta; integrare i dati mancanti con rilevazioni effettuate tramite torre anemometrica, avente le caratteristiche dei punti *b*), *c*), *d*) ed *e*), fino al raggiungimento di misurazioni che per un periodo consecutivo di un anno presentino una perdita di dati non superiore al 10% del totale. Qualora i dati mancanti fossero in numero maggiore di 3 mesi, il monitoraggio dovrà estendersi per il periodo necessario ad ottenere dati validi per ognuno dei mesi dell'anno solare».

2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili, sotteso alla disciplina della direttiva invocata quale parametro interposto, il che evidenzerebbe un contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

2.1.- Con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), il ricorrente contesta che esse avrebbero indebitamente previsto un tetto massimo di potenza pari a 10 MW, per impianti fotovoltaici realizzati su aree già degradate da attività antropiche, e che avrebbero introdotto in aggiunta un nuovo limite di 3 MW per tutti gli altri siti.

Una simile disciplina si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che si traggono dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dalle linee guida del Ministero dello sviluppo economico (del 10 settembre 2010), attuative del citato articolo, nonché dal d.lgs. n. 28 del 2011.



La normativa di principio statale non consentirebbe, infatti, l'introduzione di tetti massimi, ma semmai imporrebbe «il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione» (viene richiamata, in proposito, la sentenza n. 124 del 2010 di questa Corte).

Questo confliggerebbe ulteriormente con i principi fondamentali della materia, che limitano il potere delle Regioni all'individuazione di puntuali aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti, in base alle modalità disposte dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle menzionate linee guida del 10 settembre 2010 (a tal proposito, il ricorso richiama Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 12 aprile 2021, n. 2983).

Da ultimo, l'introduzione dei citati limiti non terrebbe in alcun conto la previsione dell'art. 31, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, che avrebbe individuato un punto di equilibrio tra le esigenze correlate con la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'attività agricola.

2.2.- Sempre con riferimento all'asserita violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», desumibili dai medesimi parametri interposti sopra indicati, l'Avvocatura contesta la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3.

Le relative disposizioni, nel modificare i requisiti tecnici minimi del PIEAR per gli impianti eolici di grande generazione, avrebbero introdotto criteri inderogabili per il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale e «con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (vengono richiamate, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019).

Non soltanto, i nuovi requisiti ridurrebbero i siti eleggibili all'installazione di impianti eolici, ma, oltretutto, con la previsione obbligatoria di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto, comporterebbero il rischio di un «congelamento» di uno specifico sito coinvolto da sviluppo» per l'intera durata del triennio.

3.- Il 4 novembre 2021 si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, sostenendo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni.

3.1.- Quanto al primo articolo impugnato, la Regione ritiene che la relativa disciplina si sarebbe attenuta ai principi costituzionali, «contemperando le esigenze di massima diffusione delle FER [fonti energetiche rinnovabili] con la tutela paesaggistica».

Precisa, inoltre, che il piano, oggetto della modifica legislativa, avrebbe raggiunto i requisiti minimi prefissati e sarebbe già scaduto, sicché sarebbe destinato a produrre i suoi effetti solo fino all'approvazione del nuovo PIEAR, già in fase di predisposizione. Proprio «la temporaneità dell'efficacia della modifica impugnata, in combinato disposto con il principio di precauzione [avrebbe indotto] la Regione Basilicata a considerare sede preferenziale per l'installazione degli impianti FER [fonti di energie rinnovabili]: le aree industriali, [...] le cave, [le] discariche, [i] siti contaminati».

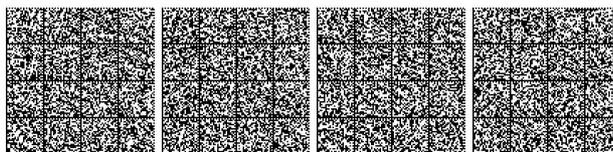
A conferma di ciò, la difesa regionale richiama quanto disposto dai commi 3 e 4 dell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021.

Il primo consentirebbe l'installazione di impianti fotovoltaici senza limiti nelle aree industriali anche dismesse, il secondo darebbe mandato al «Dipartimento Ambiente» di predisporre uno studio per estendere le previsioni del comma 3 anche ad altre aree. Simili previsioni attesterebbero, pertanto, l'impegno della Regione Basilicata nella diffusione delle fonti di energia rinnovabile, unitamente all'esigenza di sfruttare le aree più adatte all'installazione degli impianti, sia dal punto di vista strutturale sia per la prossimità agli utenti principali.

Inoltre, la Regione sostiene che i limiti di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e b), inseriti nel paragrafo dedicato ai «requisiti tecnici minimi» e non in quello relativo ai «siti non idonei», non influirebbero sul procedimento dettato dalla normativa statale. Peraltro, si rammenta che, anche nel caso dell'individuazione dei siti non idonei, non si determinerebbe un divieto assoluto, bensì una «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione». In sostanza, le disposizioni regionali non comporterebbero l'esclusione aprioristica di porzioni non definite di territorio, ma andrebbero «nella direzione, medio tempore, di una uniformazione del Piano rispetto a quanto già approvato in sede di Comitato Paritetico per il Piano Paesaggistico e con l'approvando P.I.E.A.R. 2020-2030».

Infine, la Regione chiarisce che le disposizioni impugnate non violerebbero l'art. 31, comma 5, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, in quanto parametro del tutto inconferente. La citata disposizione, infatti, non detterebbe alcun principio in materia di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, poiché si limiterebbe a estendere gli incentivi statali di cui al d.lgs. n. 28 del 2011 agli agrivoltaici che adottano soluzioni integrative innovative.

3.2.- Venendo alle censure relative all'art. 2, commi 1, 2 e 3, la Regione rileva che il ricorrente non avrebbe chiarito i profili di contrasto con la normativa di principio.



Nel merito, sottolinea come le modifiche introdotte sarebbero il frutto di un esame delle istanze autorizzate negli ultimi dieci anni, sicché la Regione si sarebbe solo limitata ad adattare i precedenti requisiti alle nuove conoscenze tecniche, frutto della maturata esperienza. Le modifiche dei requisiti minimi avrebbero «lo scopo di evitare che la diffusione degli impianti eolici si traduca in una occupazione indiscriminata di ambiti del territorio che non presentano condizioni ambientali e produttive idonee alla loro installazione».

Le indicazioni fornite - rileva ancora la difesa regionale - sarebbero coerenti con la classificazione dei terreni stilata dalle associazioni American wind energy association (AWEA) ed European wind energy association (EWEA), che consiglierebbero per gli impianti eolici di grande generazione un valore minimo della velocità media del vento di almeno 6.35 metri al secondo, misurata a 10 metri dal suolo.

Infine, la resistente eccepisce che analoghi requisiti tecnici sarebbero stati fissati da norme di altre Regioni, tra le quali il Friuli-Venezia Giulia e le Marche.

4.- L'8 novembre 2021, l'Associazione elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane ha depositato un'opinione, in qualità di amicus curiae, chiedendo l'accoglimento del ricorso. Con decreto del Presidente di questa Corte del 1° marzo 2022, l'opinione è stata ammessa in giudizio.

L'Associazione ha rilevato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale avrebbe introdotto principi in questa materia, che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale.

In particolare, le linee guida ministeriali consentirebbero alle Regioni di prevedere delle limitazioni solo a seguito di un'apposita istruttoria, nel rispetto della riserva di procedimento amministrativo e senza poter mai determinare l'effetto di un divieto assoluto. Viceversa, - rileva l'amicus curiae - la Regione avrebbe introdotto dei requisiti tecnici minimi che «si atteggiano a condizione indispensabile per avviare il procedimento di autorizzazione unica». Da ultimo, l'opinione sottolinea che, anche a voler attribuire al legislatore regionale la facoltà di disciplinare i requisiti richiesti per la presentazione del progetto, la Regione avrebbe dovuto, comunque, rispettare la riserva di procedimento amministrativo per come definita dal paragrafo 17 delle linee guida.

5.- Con atto depositato in data 9 novembre 2021, è intervenuta in giudizio ad adiuvandum Enel Green Power Italia, società che sviluppa e gestisce attività di generazione di energia da fonti rinnovabili, assumendo di essere direttamente interessata alla decisione. In particolare, ha rilevato che il rinvio dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale all'art. 4, comma 3, delle medesime norme renderebbe possibile e anzi doverosa l'ammissibilità dell'intervento per coloro che abbiano una posizione qualificata in termini di interesse. In caso contrario, costoro subirebbero una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a chi può depositare un'opinione in qualità di amici curiae.

6.- Il 15 febbraio 2022, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria con la quale ha replicato alle difese regionali.

In particolare, ha contestato che il dato letterale delle disposizioni impugnate possa avvalorare l'ipotesi che esse preservino alla discrezionalità amministrativa una valutazione in concreto sulla fattibilità degli impianti. In ogni caso, ha eccepito che, anche ammettendo una tale ricostruzione, le norme violerebbero comunque la riserva di procedimento amministrativo.

7.- Nell'udienza del 6 aprile 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 30 settembre 2021 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale - D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), in riferimento all'art. 117, commi primo e terzo della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, nonché all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (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), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

1.1.- L'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 interviene sul Piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR, Appendice *A*), approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - L.R. n. 9/2007), modificando la disciplina dei requisiti tecnici minimi in materia di impianti fotovoltaici di grande generazione.

In particolare, prevede quanto segue:

a) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), comma 1, prima della parola "Potenza" sono inserite le seguenti parole: "Per le aree e i siti di cui al punto 16.1, lettera *d*), del D.M. 10 settembre 2010,";

b) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), dopo il punto 1, è inserito il punto 1 bis:

"1 bis. Per le aree e i siti diversi da quelli di cui al punto 1, del paragrafo 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), e fermo restante quanto previsto dalla L.R. 54/2015, potenza massima dell'impianto non superiore a 3MW, la potenza massima dell'impianto potrà essere aumentata del 20% qualora i progetti comprendano interventi a supporto dello sviluppo locale, commisurati all'entità del progetto ed in grado di concorrere, nel loro complesso, agli obiettivi del P.I.E.A.R. La Giunta regionale, al riguardo, provvede a definire le tipologie, le condizioni, la congruità e le modalità di valutazione e attuazione degli interventi di sviluppo locale"».

1.2. - L'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 modifica, a sua volta, la disciplina degli impianti eolici di grande generazione, di cui al P.I.E.A.R., disponendo quanto segue:

«1. Le lettere *a*) e *b*) del paragrafo 1.2.1.3. (Requisiti tecnici minimi) dell'Appendice *A*) del P.I.E.A.R. sono sostituite dalle seguenti:

a) velocità media annua del vento a 25 m dal suolo superiore ai 6 m/s;

b) ore equivalenti di funzionamento dell'aerogeneratore non inferiori a 2.500 ore.

2. Al primo capoverso del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell'Appendice *A*) del P.I.E.A.R. le parole "della durata di almeno un anno" sono sostituite con le seguenti: "della durata di almeno tre anni".

3. La lettera *f*) del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell'Appendice *A*) del P.I.E.A.R. è sostituita dalla seguente:

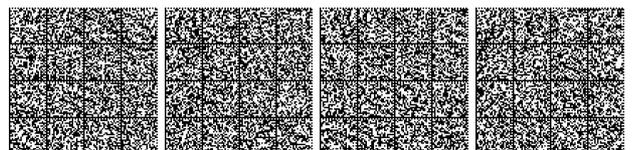
"*f*) Periodo di rilevazione di 3 anni di dati validi e consecutivi - è ammessa una perdita di dati pari al 10% del totale - che non risalga a più di 5 anni precedenti alla presentazione dell'istanza. Qualora i dati a disposizione siano relativi ad un periodo di tempo inferiore a 3 anni, ma comunque superiore a 30 mesi, è facoltà del richiedente adottare una delle due strategie seguenti: considerare il periodo mancante alla stregua di un periodo di calma ed includere tale periodo nel calcolo dell'energia prodotta; integrare i dati mancanti con rilevazioni effettuate tramite torre anemometrica, avente le caratteristiche dei punti *b*), *c*), *d*) ed *e*), fino al raggiungimento di misurazioni che per un periodo consecutivo di un anno presentino una perdita di dati non superiore al 10% del totale. Qualora i dati mancanti fossero in numero maggiore di 3 mesi, il monitoraggio dovrà estendersi per il periodo necessario ad ottenere dati validi per ognuno dei mesi dell'anno solare».

2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili prescritto dal diritto dell'Unione europea.

2.1.- In particolare, le disposizioni di cui al primo articolo impugnato introdurrebbero, per gli impianti fotovoltaici di grande generazione, tetti massimi di potenza idonei a condizionare i procedimenti di autorizzazione, mentre la normativa statale di principio imporrebbe «il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione».

Nello specifico, la previsione generale e astratta, che impedisce l'installazione di impianti di potenza superiore a 10 MW nelle aree degradate, e quella che introduce un limite pari a 3 MW in tutti gli altri siti contrasterebbero con i principi fondamentali della materia, dettati dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle citate linee guida del 10 settembre 2010, attuative dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, le quali consentirebbero alle Regioni solo di individuare puntuali aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti, senza con ciò determinare preclusioni assolute.

2.2.- Quanto all'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che ha modificato i requisiti tecnici minimi del P.I.E.A.R. per gli impianti eolici di grande generazione, anch'esso avrebbe condizionato il rilascio dell'autorizzazione unica, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, così violando i principi fondamentali della materia ivi recati dal legislatore statale, nonché gli altri parametri interposti, che sarebbero espressione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.



Non soltanto i nuovi requisiti ridurrebbero i siti eleggibili all'installazione di impianti eolici, ma, oltretutto, la previsione obbligatoria di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto, comporterebbe il rischio di un «congelamento» di uno specifico sito coinvolto da sviluppo» per l'intero triennio.

3.- In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento ad adiuvandum nel processo di Enel Green Power, «in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (*ex plurimis*, sentenza n. 134 del 2020 e ordinanza n. 213 del 2019).

Il costante orientamento di questa Corte, che esclude, nel giudizio in via principale, la partecipazione di soggetti privi di potestà legislative (artt. 4, commi 3 e seguenti, e 23 delle Norme integrative per i giudizi costituzionali davanti alla Corte costituzionale, applicabili *ratione temporis*), non risulta incrinato - come, invece, sostiene Enel Green Power srl - dalla disciplina relativa agli amici curiae (artt. 4-ter e 23 delle citate Norme), rispetto alla quale si determinerebbe una disparità di trattamento.

La *ratio* dell'intervento nel giudizio costituzionale è, infatti, radicalmente diversa da quella sottesa al deposito di opinioni in qualità di amici curiae, tant'è che solo l'interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali.

Del resto, la facoltà di presentare memorie concessa «a formazioni sociali senza scopo di lucro e [a] soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale», lungi dal determinare la disparità di trattamento paventata da Enel Green Power, è diretta, viceversa, a offrire «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso» (sentenza n. 67 del 2022), che arricchiscono il giudizio a beneficio di tutti, compresi coloro che vantano interessi correlati all'esito del processo costituzionale.

4.- In rito, occorre esaminare l'eccezione sollevata dalla Regione Basilicata, la quale contesta il carattere apodittico e generico delle censure mosse dallo Stato all'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che avrebbe individuato solo il parametro interposto, senza specificare i termini del contrasto.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva, indicando le ragioni per le quali vi sarebbe un tale contrasto (*ex multis*, sentenze n. 273, n. 194 e n. 187 del 2020).

Ebbene, da una lettura complessiva del ricorso emergono in termini sufficientemente chiari, pur se sintetici, i motivi concernenti la violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», il che consente di ritenere superata quella soglia minima di comprensibilità idonea a rendere ammissibile l'impugnativa proposta.

5.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 sono fondate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

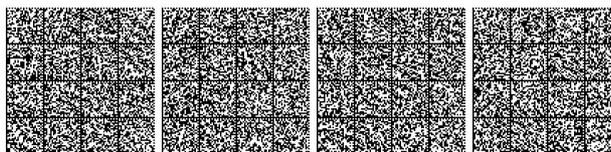
5.1.- In particolare, entrambe le disposizioni impugnate contrastano con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», recati dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dagli artt. 4 e seguenti del d.lgs. n. 28 del 2011, nonché dalle previsioni del d.m. 10 settembre 2010.

Nel regolare le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali sopra richiamate «non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012)» (sentenza n. 86 del 2019, in senso conforme, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 177 del 2018), in quanto sono volte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica.

Per un verso, esse si rendono interpreti dell'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l'interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere il citato interesse e l'istanza di garantire la produzione di energia (sentenze n. 86 del 2019, n. 199 del 2014, n. 67 del 2011 e n. 119 del 2010).

Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenze n. 46 del 2021 e n. 177 del 2018).

Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della «semplificazione» e dell'esigenza di «rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenze n. 189 del 2014 e n. 344 del 2010).



Al contempo, le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l'inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, «tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 77 del 2022, che richiama le sentenze n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018). Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 308 del 2011) e rappresentano, «in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento» della normativa primaria (sentenza n. 86 del 2019, nello stesso senso anche sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018).

In particolare, le linee guida, nel regolare l'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (Parte IV), da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell'autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l'individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L'identificazione di tali aree comporta, infatti, «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» (sentenza n. 11 del 2022), e, dunque, integra un giudizio di primo livello «con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare» (sentenza n. 77 del 2022) «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile» (sentenza n. 177 del 2021 e, di seguito, sentenze n. 77 e n. 11 del 2022).

Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l'obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare - attraverso le aree e i siti non idonei - meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio.

Non è dato, invece, inferire dai citati principi un potere delle «Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), né a fortiori quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019).

5.2.- È quanto, viceversa, dispongono gli artt. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021.

5.2.1.- Il primo articolo modifica alcune previsioni del PIEAR, Appendice A), approvato con la legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, al fine di rendere più stringenti taluni requisiti tecnici minimi, che il piano già disciplinava con riferimento ai progetti relativi agli impianti fotovoltaici di grande generazione.

5.2.1.1.- Il limite di potenza massima di 10 MW, preesistente nel piano, viene riferito alle aree cosiddette brownfield, ovvero le zone di cui al paragrafo 16, punto 1, lettera *d)*, del d.m. 10 settembre 2010, che le identifica in quelle «già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto [...], tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V del decreto legislativo n. 152 del 2006».

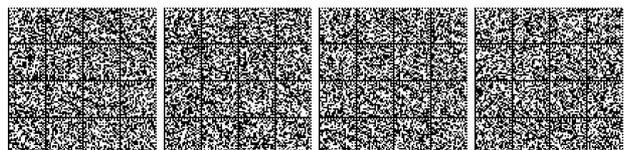
Per tutte le altre aree (cosiddette greenfield), la lettera *b)* dell'art. 1, comma 1, introduce un nuovo limite di potenza di 3 MW, preservando la possibilità di aumentarlo del 20 per cento, ove i progetti comprendano interventi a supporto dello sviluppo locale, commisurati all'entità del progetto e in grado di concorrere, nel loro complesso, agli obiettivi del PIEAR.

Si deve, invero, precisare che il comma 3 (non impugnato) del medesimo art. 1 esclude dall'applicazione dei «limiti di potenza stabiliti nel punto 1, paragrafo 2.2. e 3.3. dell'Appendice A) del P.I.E.A.R. di cui alla legge regionale 1/2010» «gli impianti fotovoltaici siti in aree industriali o in aree industriali dismesse».

Cionondimeno, anche operando un coordinamento sistematico di tale previsione con la disciplina impugnata, il limite di 10 MW, previsto al punto 1 del paragrafo 2.2.3.3., resta, comunque, riferito a tutte le altre aree brownfield (cave, discariche, siti contaminati), in aggiunta ovviamente al nuovo limite di 3 MW, disposto dal punto 1-bis del paragrafo 2.2.3.3., relativamente alle aree greenfield.

5.2.1.2.- Così definito il raggio applicativo dei limiti di potenza, che emerge all'esito delle modifiche introdotte con la legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, il senso e la funzione di tali requisiti si ricostruiscono in via ermeneutica attraverso i canoni dell'interpretazione letterale e sistematica.

In particolare, il paragrafo emendato dalle disposizioni impugnate è preceduto dalla disciplina delle aree idonee, relativamente alle quali il paragrafo 2.2.3.2. dispone che «un progetto di impianto fotovoltaico deve soddisfare i [...] requisiti tecnici, propedeutici all'avvio dell'iter autorizzativo», indicati, per l'appunto, nel paragrafo 2.2.3.3. dell'Appendice A) del PIEAR.



Questo, a sua volta, ribadisce che il «progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di grande generazione deve soddisfare» i requisiti da esso indicati, fra i quali quelli relativi alla potenza massima dell'impianto (punti 1 e 1-bis).

Risulta, a questo punto, evidente che la funzione dei limiti di potenza, sui quali interviene l'art. 1, comma 1, lettere a) e b), è propriamente quella di dettare requisiti vincolanti, che non lasciano margini alla discrezionalità dell'amministrazione e che condizionano lo stesso avvio dell'*iter* di autorizzazione o, comunque, precludono l'esito positivo della valutazione del progetto.

5.2.2.- Analoga portata precettiva si trae dall'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che parimenti interviene sull'Appendice A) del PIEAR, modificando in senso restrittivo i requisiti tecnici minimi, già in precedenza richiesti dal piano per l'autorizzazione di progetti relativi a impianti eolici di grande generazione.

Anche in questo caso, i canoni dell'interpretazione testuale e sistematica depongono nel senso della previsione di requisiti che vincolano in astratto e a priori l'avvio della procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell'amministrazione.

Il paragrafo 1.2.1.3. dell'Appendice A) del PIEAR, sul quale interviene l'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, è preceduto dalla disciplina relativa ai siti idonei alla realizzazione di impianti eolici di grande generazione e, di conseguenza, è a essi riferito. Rispetto a queste aree dispone che i relativi progetti, per essere esaminati «ai fini dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del D. lgs. 387 del 2003», «indipendentemente dalla zona in cui ricadono», devono «soddisf[are] i [...] vincoli tecnici minimi» indicati nel medesimo paragrafo.

In tale contesto, la novella sostituisce il requisito della velocità media annua del vento a 25 metri dal suolo da 4 m/s a 6 m/s e quello delle ore equivalenti di funzionamento dell'aerogeneratore da non meno di 2000 a non meno di 2500 ore.

Quanto all'art. 2, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, esso incide sul paragrafo 1.2.1.5. dell'Appendice A) del PIEAR, che rende obbligatorio includere nel «progetto definitivo» «uno Studio Anemologico, effettuato da società certificate e/o accreditate», con rilevazioni che la disposizione impugnata porta dalla durata di un anno (che corrispondeva a quanto previsto dal paragrafo 13 delle linee guida) a quella di almeno tre anni, dalla quale, peraltro, consegue il necessario adattamento della disposizione di cui alla lettera f), su cui interviene l'art. 2, comma 3.

Anche l'art. 2, commi 1, 2 e 3, introduce, dunque, condizioni più severe, rispetto a quelle già disposte dal piano, per consentire l'accesso all'*iter* autorizzativo dei progetti relativi agli impianti eolici di grande generazione o, comunque, per non incorrere in una valutazione negativa di tali progetti.

5.3.- In definitiva, i canoni ermeneutici sopra evocati assegnano alle disposizioni in esame il senso di una cristallizzazione per legge di requisiti, che comprime la valutazione in concreto riservata al procedimento autorizzativo, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 267 del 2016, n. 124 del 2010).

Si rinnova, in tal modo, nelle disposizioni impuginate, il medesimo vizio che questa Corte ha già in passato ravvisato con riferimento a ulteriori norme, emanate sempre dalla Regione Basilicata, che parimenti prevedevano requisiti inderogabili per l'avvio dell'*iter* di autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (sentenze n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019).

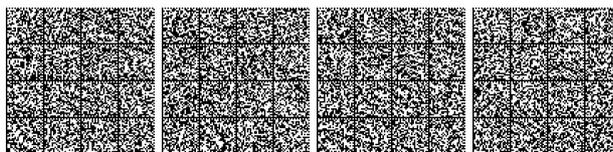
5.4.- Le ragioni del contrasto con i parametri costituzionali, sopra richiamati, non si possono, d'altro canto, superare neppure adottando un'interpretazione delle disposizioni impuginate meno fedele al dato letterale, come quella sostenuta dalla Regione Basilicata.

In particolare, la difesa regionale assegna loro una valenza corrispondente all'individuazione di siti non idonei, che preserva un margine di discrezionalità all'amministrazione e determina soltanto una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione.

Senonché, in tanto si può invocare l'effetto che produce l'individuazione di siti non idonei, in quanto siano rispettati i principi generali della materia che regolano la relativa disciplina.

Per converso - come contesta il ricorso - le disposizioni impuginate contrastano con il paragrafo 17 e con l'Allegato 3 delle linee guida, che dettano condizioni sostanziali e procedurali per l'individuazione di tali siti.

In particolare, il paragrafo 17.1 dispone che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», solo previa «apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale». La non idoneità di ciascuna area «[deve] contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati» tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003. Inoltre, le aree non idonee



non possono corrispondere a «porzioni significative del territorio o [a] zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico» (Allegato 3). Infine, la loro individuazione deve confluire nell'atto di programmazione, con il quale le Regioni e le Province autonome «conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili» (paragrafo 17.2 e Allegato 3).

Ebbene, le disposizioni impugnate violano i citati principi fondamentali della materia sotto due profili: per un verso, in quanto riguardano genericamente porzioni significative del territorio, e, per un altro verso, poiché non rispettano la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria, finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione (*ex multis*, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011). Le disposizioni regionali introducono, infatti, in via legislativa una modifica del precedente PIEAR, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all'approvazione del nuovo piano.

6.- In conclusione, sia che l'interpretazione volga nel senso dell'imposizione di requisiti inderogabili, sia che l'angolatura ermeneutica si ispiri al meccanismo dell'individuazione dei siti non idonei, in ogni caso, si conferma il contrasto delle disposizioni impugnate con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con conseguente sacrificio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenze n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

In tal modo, viene compreso un principio che non solo opera sul piano nazionale, ma che è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015), nel comune intento «di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra» (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 "Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale - D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152 - L.R. n. 9/2007 e ss.mm.ii." e alla L.R. n. 8/2012 "Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

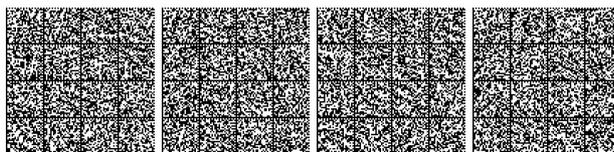
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 122

Ordinanza 10 - 13 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato all'ergastolo per delitti di contesto mafioso - Ammissione alla liberazione condizionale in assenza della collaborazione con la giustizia - Esclusione (c.d. ergastolo ostativo) - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio, anche convenzionale, della finalità rieducativa della pena - Possibile ravvedimento del condannato anche in mancanza di utile collaborazione - Necessità di superare la presunzione assoluta di perdurante pericolosità - Giudizio proveniente dall'udienza del 10 maggio 2022, rinviato, con sospensione del giudizio *a quo*, per consentire l'intervento del legislatore - Istanza di ulteriore differimento, stante l'iter di approvazione del relativo disegno di legge - Rinvio all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 4-*bis*, comma 1, 58-*ter*; decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 27, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

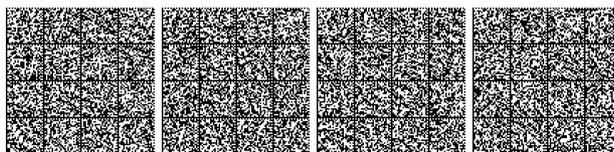
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis*, comma 1, 58-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), e dell'art. 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di S.F. P., con ordinanza del 18 giugno 2020, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020;

lette, in particolare, le istanze di differimento dell'udienza fatte pervenire dal Presidente del Consiglio dei ministri, nelle date del 4 e 5 maggio 2022, per il tramite dell'intervenuta Avvocatura generale dello Stato, nonché la richiesta di rigetto di tali istanze presentata dall'avvocato Giovanna Beatrice Araniti per la parte costituita S.F. P.;

uditi, in proposito, l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Beatrice Araniti per S.F. P.



Rilevato che, all'esito dell'udienza pubblica del 23 marzo 2021, questa Corte, per le ragioni esposte nell'ordinanza n. 97 del 2021, da intendersi qui richiamate, ha rinviato all'odierna udienza la discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, al fine di consentire al Parlamento di disciplinare la materia alla luce dei rilievi contenuti nella predetta ordinanza;

che, nelle istanze innanzi richiamate, l'Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato che il Parlamento, accogliendo la sollecitazione di questa Corte, «si è attivato per addivenire all'approvazione della normativa sulla revisione della disciplina attinente ai benefici penitenziari per i reati ostativi»;

che l'Avvocatura ha, tuttavia, sottolineato che «l'iter approvativo del disegno di legge all'uopo presentato si è completato soltanto presso la Camera dei Deputati, mentre il Senato della Repubblica non ha ancora terminato i propri lavori», in quanto «la fase di discussione è ancora in corso».

Considerato che la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge C. 1951-A, recante «Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia»;

che il disegno di legge è stato trasmesso al Senato della Repubblica in data 1° aprile 2022 (A.S. n. 2574) ed è attualmente all'esame della II Commissione permanente (Giustizia), dove il relatore ne ha illustrato i contenuti, consentendo l'avvio della discussione generale;

che, come risulta dal resoconto stenografico della seduta del 4 maggio 2022, il Presidente della suddetta Commissione ha auspicato un nuovo rinvio dell'odierna udienza «per consentire la prosecuzione e la conclusione dei lavori di Commissione»;

che permangono inalterate le ragioni che hanno indotto questa Corte a sollecitare l'intervento del legislatore, al quale compete, in prima battuta, una complessiva e ponderata disciplina della materia, alla luce dei rilievi svolti nell'ordinanza n. 97 del 2021;

che, inoltre, proprio in considerazione dello stato di avanzamento dell'iter di formazione della legge, appare necessario un ulteriore rinvio dell'udienza, per consentire al Parlamento di completare i propri lavori;

che, tuttavia, anche alla luce delle osservazioni della parte costituita, tale ulteriore rinvio deve essere concesso in tempi contenuti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

rinvia all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 123

Sentenza 23 marzo - 17 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondi in materia di edilizia residenziale pubblica, turismo, edilizia scolastica - Coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare - Omessa previsione - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale nelle materie, di competenza concorrente o residuale, del governo del territorio, dell'energia, della protezione civile, dell'istruzione, della formazione professionale e del turismo, nonché del principio di leale collaborazione - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondi per la costituzione degli "Ecosistemi dell'innovazione" - Criteri per la ripartizione delle risorse - Adozione di decreto ministeriale, senza previa intesa in Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale nelle materie, di competenza concorrente o residuale, della ricerca scientifica e tecnologica, del sostegno all'innovazione per i settori produttivi, dell'industria, commercio e artigianato, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e per ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico - Modalità di riparto delle risorse - Adozione di decreto ministeriale, senza previa intesa in Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale nelle materie concorrenti della tutela della salute e dell'ordinamento sportivo, nonché del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per l'erogazione di contributi a favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due Regioni - Modalità di riparto delle risorse - Adozione di decreto ministeriale, senza previa intesa in Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale nelle materie, di competenza concorrente o residuale, dell'ordinamento sportivo e del turismo, nonché del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

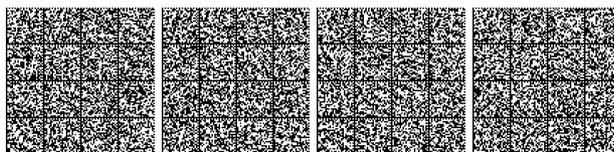
Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici :Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Chiarina Aiello e Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato il successivo 4 marzo e iscritto al reg. ric. n. 12 del 2021, la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), in riferimento, complessivamente, agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

2.- L'art. 1, comma 71, della legge n. 178 del 2020 istituisce per l'anno 2021, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo con dotazione pari a 1 milione di euro, finalizzato a sostenere gli Istituti autonomi case popolari (IACP), nonché gli enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti istituti, in relazione ai costi per le esternalizzazioni relative ad attività tecnica e a prestazioni professionali previste dalla disciplina degli appalti pubblici e dalle normative vigenti in materia edilizia, «secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

2.1.- La ricorrente assume che la disposizione in esame violi il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e argomenta richiamando, in primo luogo, la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze.

In base a quanto affermato nella sentenza n. 94 del 2007, la disciplina dell'edilizia residenziale pubblica ricadrebbe, con riguardo alla programmazione degli insediamenti, nella materia «governo del territorio» di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 451 del 2006) e, con riguardo alla gestione del patrimonio immobiliare di proprietà degli Istituti autonomi case popolari o di enti ai primi sostituiti dalla legislazione regionale, nella competenza regionale residuale.

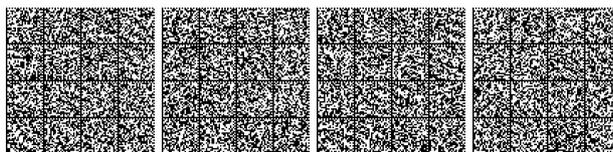
Con riferimento ai fondi con destinazione vincolata in materia regionale, la ricorrente evidenzia che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 254 del 2013), l'art. 119 Cost. ne vieta l'istituzione, anche a favore di soggetti privati, poiché potenziali strumenti diretti di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008 e, nello stesso senso, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006).

2.2.- Su tali premesse, la Regione Campania sostiene che il comma 71 dell'art.1 della legge n. 178 del 2020, pur introducendo una misura relativa alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP, di competenza regionale residuale, con riflessi nell'ambito del «governo del territorio», violi il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella determinazione dei criteri di ripartizione dei fondi.

L'esercizio unitario delle funzioni amministrativa e legislativa, infatti, può superare il vaglio di legittimità costituzionale - prosegue la ricorrente, richiamando il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale - solo in presenza di una disciplina in cui assumano il dovuto risalto le procedure concertative e di coordinamento orizzontale, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

3.- È impugnato inoltre l'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020, il quale dispone che, «[p]er le finalità di cui al comma 188, entro sessanta giorni dalla deliberazione del CIPE di cui al comma 189 il Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, stabilisce, con proprio decreto, i criteri per la ripartizione delle risorse, le modalità di accesso al finanziamento e l'ammontare del contributo concedibile».

Le risorse in oggetto, secondo quanto previsto dai commi 188 e 189, sono assegnate, con delibera del CIPE, al Ministro dell'università e della ricerca, nel limite massimo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, in vista della costituzione degli ecosistemi dell'innovazione al fine di favorire il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e compe-



tività dei territori nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, di ricerca multidisciplinare e di creazione di impresa.

3.1.- La ricorrente assume che le previsioni richiamate incidano sulla materia di competenza regionale concorrente «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», nonché sulle materie di competenza regionale residuale dell'industria, commercio e artigianato, alle quali andrebbe ricondotta la disciplina della formazione strettamente connessa allo sviluppo d'impresa.

Su tale premessa, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., in quanto la determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse stanziato, delle modalità di accesso ai finanziamenti e dell'ammontare dei contributi concedibili verrebbe effettuata senza il coinvolgimento delle Regioni, sotto forma di previa intesa.

4.- Le medesime censure di violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., sono rivolte anche al comma 195 del citato art. 1 della legge n. 178 del 2020, che istituisce un «fondo sperimentale per la formazione turistica esperienziale», con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, finalizzato all'organizzazione, nelle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), di corsi di formazione turistica esperienziale riferiti ad ambiti della filiera del turismo, per migliorare le capacità professionali degli operatori del settore e rinforzare l'attenzione degli stessi sulle tematiche della sostenibilità ambientale.

La disposizione affida a un decreto del Ministro per il sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, il compito di individuare «le modalità di accesso al fondo, i criteri per la ripartizione delle risorse e l'ammontare del contributo concedibile».

4.1.- Secondo la Regione Campania, la previsione inciderebbe nella materia di competenza legislativa regionale residuale della formazione professionale, nonché in quella del turismo e, pertanto, la mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni interessate nella determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle somme stanziato nel fondo comporterebbe la violazione dei parametri evocati, per le ragioni già svolte con riferimento al comma 190.

5.- È, inoltre, impugnato l'art. 1, comma 204, della legge n. 178 del 2020, il quale dispone che «[l]e iniziative di cui al comma 203 sono individuate attraverso un avviso pubblico predisposto dal Ministero dell'istruzione, di concerto con il Ministero per il sud e la coesione territoriale».

Il comma 203 prevede che l'INAIL (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), nell'ambito del piano triennale di investimenti immobiliari 2021-2023, «destina l'ulteriore somma complessiva di 40 milioni di euro, a valere sulle risorse a tal fine autorizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze», alla costruzione di scuole di cui al comma 153 dell'art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), in Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti compresi nei territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

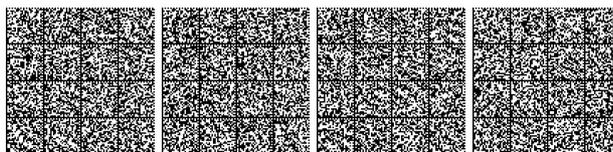
5.1.- La ricorrente ricorda che questa Corte, nella sentenza n. 284 del 2016, ha già esaminato il comma 153 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, relativo al finanziamento della costruzione di scuole «innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio», espressamente richiamato dalla disposizione qui impugnata.

La citata disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui, pur incidendo sulle materie di competenza regionale concorrente «governo del territorio», «energia», «protezione civile» e «istruzione», non prevedeva che il decreto ministeriale di ripartizione delle risorse destinate alla costruzione di scuole innovative fosse adottato previo parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni.

5.2.- Secondo la Regione Campania il finanziamento ora in esame inciderebbe sulle stesse materie di competenza concorrente, con la conseguenza che la mancata previsione di qualsiasi forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle somme stanziato violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

6.- È impugnato altresì il comma 562 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020.

Tale disposizione affida a un decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport la definizione delle modalità di riparto delle risorse del fondo istituito nel comma 561, finalizzato a potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria, terziaria attraverso l'esercizio fisico.



6.1.- La ricorrente assume che il fondo riguarderebbe la materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente, e che pertanto la mancata previsione di qualsiasi forma di coinvolgimento delle Regioni contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

7.- È impugnato, infine, il comma 606 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui affida a un decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport la disciplina del riparto del fondo istituito con il comma 605, destinato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano per l'erogazione di contributi all'organizzazione di gare sportive, atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale, da svolgersi sul territorio di almeno due Regioni.

7.1.- La ricorrente assume che anche tale disposizione inciderebbe nella materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente, e che pertanto la mancata previsione di qualsiasi forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali interessate si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 9 aprile 2021, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

8.1.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 della legge n. 178 del 2020, per genericità dei motivi dedotti.

In particolare, la difesa statale sostiene che la ricorrente abbia assunto apoditticamente che le disposizioni impugnate incidano su materie di competenza regionale, senza alcuna considerazione delle materie trasversali, di competenza esclusiva statale. La Regione Campania, inoltre, non avrebbe neppure spiegato i motivi per cui sarebbero violati i parametri costituzionali evocati, peraltro, promiscuamente, senza una specifica articolazione delle censure.

Infine, la difesa statale eccepisce la natura astratta e formale delle censure proposte, prive della illustrazione del pregiudizio concreto che sarebbe derivato all'esercizio dell'azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento delle Regioni.

9.- Nel merito, i motivi di impugnazione sarebbero privi di fondamento.

9.1.- Con riferimento alla questione che ha a oggetto l'art. 1, comma 71, della legge n. 178 del 2020, impugnato per asserito contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., la difesa statale contesta che la misura ivi prevista incida sulla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica degli IACP ed enti assimilati.

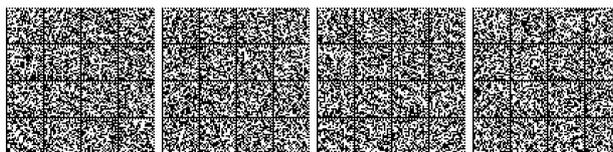
9.2.- Il fondo in esame costituirebbe una misura collegata alla proroga delle detrazioni applicabili agli interventi di efficienza energetica e antisismica (cosiddetto superbonus), introdotte dall'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, e poi modificate dalla legge n. 178 del 2020. Pertanto, tale previsione sarebbe riconducibile alle competenze statali in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost.

Essa, inoltre, in quanto volta a garantire che gli enti pubblici preposti all'edilizia residenziale pubblica siano messi nelle medesime condizioni - finanziarie e operative - dei privati di accedere agli incentivi finalizzati alla riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio abitativo, obbedirebbe anche a finalità di tutela della concorrenza.

Infine, le peculiarità della normativa relativa al cosiddetto superbonus legittimerebbero un intervento a livello statale, come quello oggetto della disposizione impugnata, di chiamata in sussidiarietà dell'esercizio delle funzioni regionali, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., per declinare in modo generale, valevole sull'intero territorio nazionale, i criteri di erogazione delle risorse stanziare dal fondo.

10.- Con riferimento alle questioni che hanno a oggetto l'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020, impugnato per asserito contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., la difesa statale osserva, innanzitutto, che la disposizione deve essere letta in combinato disposto con i commi 188 e 189, non specificamente impugnati.

L'intervento statale in esame perseguirebbe obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, promuovendo la costituzione di «Ecosistemi dell'innovazione», attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, ricerca multidisciplinare e creazione di impresa, con la collaborazione di università, enti di ricerca, imprese, pubbliche amministrazioni e organizzazioni del Terzo settore (comma 188).



A tal fine sono assegnate al Ministero dell'università e della ricerca, nell'ambito del Piano sviluppo e coesione di competenza, risorse nel limite massimo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027 (comma 189), a sua volta finalizzato, in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale, in funzione di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

Si tratterebbe, pertanto, secondo la difesa statale, di un fondo istituito in attuazione di quanto previsto dal quinto comma dell'art. 119 Cost., nell'esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Sarebbe, quindi, esclusa la lamentata violazione della competenza regionale concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. nelle materie afferenti alla «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi».

11.- Con riferimento alle questioni che hanno a oggetto l'art. 1, comma 195, della legge n. 178 del 2020, impugnato per asserito contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., la difesa statale osserva che la misura finanziaria ivi prevista - un fondo sperimentale per la formazione turistica esperienziale, con dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 - risulta funzionalmente connessa con le misure previste dai commi 188 e 189, già esaminati, cosicché possono estendersi a tale previsione le considerazioni svolte con riguardo alle richiamate disposizioni e all'impugnato comma 190.

Peraltro, la difesa statale rileva che, trattandosi di misura sperimentale, essa esulerebbe dagli ambiti materiali tipizzati della formazione professionale e del turismo, apparendo piuttosto riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «norme generali sull'istruzione» e di «tutela dell'ambiente», tenuto conto che mira a richiamare l'attenzione degli operatori del settore turistico sulle tematiche della sostenibilità ambientale.

12.- Con riferimento, poi, alle questioni inerenti all'art. 1, comma 204, della legge n. 178 del 2020, impugnato per asserito contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., la difesa statale eccepisce, preliminarmente, un profilo specifico di inammissibilità delle censure svolte, ritenute non conferenti rispetto al contenuto della disposizione impugnata.

La ricorrente contesta il mancato coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle somme stanziare. La disposizione di cui all'impugnato comma 204, invece, si limiterebbe a prevedere la pubblicazione di un avviso pubblico predisposto dai Ministeri competenti - il Ministero dell'istruzione e il Ministero per il sud e la coesione territoriale - finalizzato a selezionare i Comuni nei cui territori potranno costruirsi le scuole, senza stabilire alcuna modalità di ripartizione delle somme stanziare. Ciò anche in considerazione del fatto che tali somme fanno parte del bilancio dell'INAIL e non del bilancio statale.

12.1.- Nel merito, la censura di mancato coinvolgimento delle Regioni non sarebbe fondata.

Il comma 203 - che rinvia all'art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, così assicurando il pieno coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di selezione dei siti interessati - si limiterebbe a incrementare di 40 milioni di euro il finanziamento degli interventi di edilizia scolastica che possono essere effettuati dall'INAIL, secondo quanto già disposto dai commi 153 e 158 dell'art. 1 della citata legge n. 107 del 2015 e dai commi 677 e 678 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

La nuova provvista si inserirebbe, dunque, nel procedimento di selezione configurato dai citati commi 153 e 158.

13.- Anche le questioni che riguardano l'art. 1, comma 562, della legge n. 178 del 2020, impugnato per asserito contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., sarebbero prive di fondamento.

L'intervento previsto dalla disposizione impugnata consiste nella istituzione di un fondo, che rientra fra quelli con vincolo di destinazione che esauriscono i propri effetti in materie attribuite alle competenze dello Stato o sono finalizzati a tutelare peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale.

Nella specie, il fondo di 50 milioni di euro sarebbe finalizzato a potenziare l'attività sportiva di base nei territori e non inciderebbe, neppure indirettamente, nella materia «ordinamento sportivo», di competenza legislativa concorrente.

14.- Egualmente non fondate sarebbero le questioni che hanno a oggetto l'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, impugnato per asserito contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

14.1.- Come già osservato con riferimento all'impugnato art. 1, comma 562, della medesima legge n. 178 del 2020, anche l'intervento statale previsto dal comma 606, finalizzato a valorizzare e promuovere il territorio italiano, mediante l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due Regioni, non inciderebbe neppure indirettamente nella materia «ordinamento sportivo», di competenza legislativa concorrente.



15.- In sede di pubblica udienza, la ricorrente Regione Campania ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 1, commi 71, 195 e 204, della legge n. 178 del 2020, come da delibera di Giunta regionale in data 21 marzo 2022, depositata nel corso dell'udienza medesima, e la difesa statale ha dichiarato di accettare la rinuncia, come da verbale d'udienza.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso n. 12 del 2021, la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Riservate a separate pronunce le ulteriori questioni promosse con lo stesso ricorso, rilevano ora le censure rivolte ai commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 del citato art. 1 della legge n. 178 del 2020, che dettano disposizioni in tema di determinazione dei criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare nell'ambito di fondi a destinazione vincolata istituiti in vari settori.

Tali disposizioni sono impuginate poiché attribuiscono a decreti ministeriali il compito di definire i criteri di accesso ai finanziamenti e di gestione e ripartizione delle risorse dei singoli fondi, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, sebbene essi attengano a materie che sarebbero di competenza regionale concorrente o residuale, in violazione complessivamente degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1.1.- Preliminarmente, occorre evidenziare che, nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022, la Regione Campania ha annunciato la rinuncia al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 1, commi 71, 195 e 204 della legge n. 178 del 2020 e ha prodotto la delibera adottata dalla Giunta regionale in data 21 marzo 2022 relativa a tale rinuncia. L'Avvocatura generale dello Stato ha accettato la rinuncia nel corso dell'udienza.

Pertanto, in armonia con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, va dichiarata l'estinzione del processo, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 71, 195 e 204, della legge n. 178 del 2020, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 114 del 2022, n. 199 e n. 63 del 2020; ordinanza n. 23 del 2020).

2.- Ancora in linea preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi dedotti, sollevata dalla difesa statale nei confronti di tutte le questioni promosse in riferimento all'art. 1, commi 190, 562 e 606, della legge n. 178 del 2020.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la ricorrente affermerebbe in maniera apodittica l'incidenza delle disposizioni impuginate su materie di competenza regionale, senza interpretarle e senza alcuna considerazione delle materie "trasversali" di competenza esclusiva statale. La Regione Campania, inoltre, non avrebbe spiegato i motivi per cui sarebbero violati i singoli parametri costituzionali, peraltro evocati promiscuamente, senza una specifica articolazione delle censure.

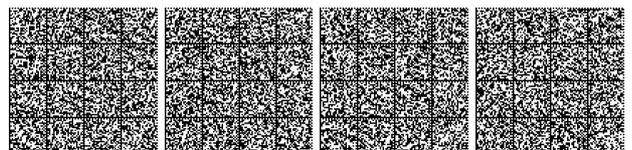
Infine, la difesa statale eccepisce che le censure proposte siano astratte, poiché non verrebbe fornita alcuna dimostrazione del pregiudizio concreto che sarebbe derivato all'esercizio dell'azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento delle Regioni.

2.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

2.1.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 171 del 2021). Il ricorrente «ha l'onere non solo di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva» (sentenza n. 23 del 2022). È necessario, in altri termini, che la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga «quella soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenza n. 195 del 2021), che consenta a questa Corte di esaminare il merito dell'impugnativa proposta.

2.1.2.- Nella specie, le questioni, pur formulate in maniera estremamente sintetica, superano tale soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito.

Risulta, infatti, chiaro che la ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni in esame per il solo fatto che, dopo aver istituito fondi a destinazione vincolata - che inciderebbero su materie di competenza regionale, concorrente o residuale, di volta in volta espressamente individuate - non hanno previsto alcuna forma di



coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse dei fondi stessi. Vi sarebbe, dunque, violazione del principio di leale collaborazione e delle sfere di autonomia costituzionalmente assegnate alla Regione.

Ciò vale per l'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020, impugnato in quanto escluderebbe illegittimamente ogni forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse assegnate al Ministro dell'università e della ricerca, per la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione», riconducibili alla materia di competenza regionale concorrente «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», nonché alle materie di competenza regionale residuale dell'industria, commercio e artigianato.

Analogamente, risulta evidente che la ricorrente impugna i commi 562 e 606 del citato art. 1 della legge n. 178 del 2020, assumendo l'illegittimità costituzionale del mancato coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di gestione e di riparto delle risorse, rispettivamente, del fondo per il potenziamento dell'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e per l'ottimizzazione degli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico (comma 562) e del fondo per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale, che si svolgano nel territorio di almeno due Regioni (comma 606), in quanto li ritiene ricompresi nell'alveo della materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente.

Le censure sono, inoltre, correttamente prospettate in riferimento ai parametri cumulativamente indicati. È, infatti, dalla violazione del principio di leale collaborazione - da rispettare, secondo la ricorrente, quando vi sia una chiamata in sussidiarietà, come accade nei casi in esame - che si assume derivi la violazione delle sfere di competenza regionale.

Privo di fondamento è infine l'assunto della difesa statale secondo cui, per superare il vaglio di ammissibilità, le questioni devono essere suffragate dalla dimostrazione del pregiudizio concreto che sarebbe derivato all'esercizio dell'azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento delle Regioni.

Questa Corte ha di recente ribadito che il giudizio promosso in via principale è astratto, proprio perché volto a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione (sentenza n. 24 del 2022, punto 26 del Considerato in diritto). Esso, pertanto, mira a verificare se la legge - statale o regionale - abbia contenuti tali da ledere il riparto delle competenze costituzionalmente stabilito, «a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto» (sentenza n. 262 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto).

3.- Prima di procedere all'esame del merito delle singole questioni, occorre, anzitutto, precisare che la Regione non contesta la legittimità costituzionale delle norme istitutive dei fondi, ma si limita a impugnare le disposizioni che attribuiscono a decreti ministeriali il compito di definire i criteri di accesso ai finanziamenti, di gestione e di ripartizione delle risorse stanziare, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, sebbene essi attengano a materie che si assumono essere di competenza regionale concorrente o residuale.

Pertanto, non è chiesta la caducazione del fondo - che produrrebbe un danno agli stessi enti campani destinatari delle risorse - ma è invocata una pronuncia additiva, che imponga il coinvolgimento delle Regioni al fine di determinare i criteri di ripartizione delle stesse risorse.

4.- Si deve, inoltre, premettere che previsioni di fondi statali a destinazione vincolata sono state più volte oggetto delle pronunce di questa Corte dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Di recente, si è ribadito che, nel quadro della più ampia autonomia finanziaria regionale tratteggiata dal novellato art. 119 Cost., non sono ammissibili i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengano in materie concorrenti o residuali regionali, in quanto «determinano un'illegittima "sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente" (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 40 del 2022).

La previsione con legge statale di fondi settoriali incidenti su materie regionali può giustificarsi solo «nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008)» (sentenza n. 40 del 2022).

Nel primo caso, deve, tuttavia, trattarsi di risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie al normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali, volte a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» (sentenza n. 40 del 2022) e indirizzate a «determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali» (sentenza n. 187 del 2021).

Ove, invece, l'istituzione di fondi a destinazione vincolata sia in applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, è necessario che «la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004)» (sentenza n. 74 del 2018 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 40 del 2022), preferibilmente nella forma dell'intesa, ove siano in gioco competenze regionali residuali e concorrenti.



Come già rilevato, il principio di leale cooperazione si configura «“quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale” (sentenza n. 61 del 2018)» (sentenza n. 74 del 2018).

5.- Quanto alle singole questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, occorre esaminare, anzitutto, la questione che la Regione promuove nei confronti del comma 190 dell'art. 1 della citata legge n. 178 del 2020, là dove assegna a un decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, il compito di definire i criteri per la ripartizione delle risorse assegnate, con delibera del CIPE, al medesimo Ministro dell'università e della ricerca, per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, in vista della costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione», al fine di favorire il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, pur incidendo sulla materia di competenza regionale concorrente «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», nonché sulle materie di competenza regionale residuale industria, commercio e artigianato, non prevede il coinvolgimento delle Regioni, nella forma della previa intesa, nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse stanziare, delle modalità di accesso ai finanziamenti e dell'ammontare dei contributi concedibili, in violazione del principio di leale collaborazione.

5.1.- La questione non è fondata.

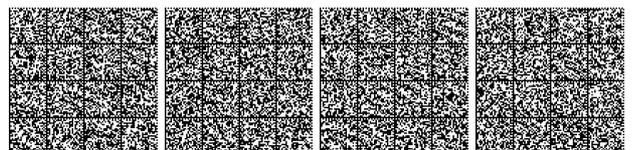
5.1.1.- Preliminarmente occorre ricostruire il contesto normativo in cui si colloca la norma impugnata.

L'art. 1, comma 188, della legge n. 178 del 2020 stabilisce che, con l'obiettivo di «favorire, nell'ambito dell'economia della conoscenza, il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia», è promossa la costituzione di «Ecosistemi dell'innovazione, attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, ricerca multidisciplinare e creazione di impresa, con la collaborazione di università, enti di ricerca, imprese, pubbliche amministrazioni e organizzazioni del Terzo settore». Per consentire la costituzione delle indicate strutture è disposta l'assegnazione, con deliberazione del CIPE, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, al Ministero dell'università e della ricerca di un ammontare di risorse nel limite massimo di cinquanta milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, nell'ambito del Piano sviluppo e coesione di competenza (comma 189).

Il fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), così denominato dall'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), costituisce lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, peraltro in via complementare con i fondi strutturali europei, in base a una programmazione pluriennale parallela. Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, tale fondo, che mira a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, mediante la predisposizione di un unico «Piano sviluppo e coesione» per ogni amministrazione (art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58), dà attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. (sentenza n. 187 del 2021) e all'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

L'art. 1, comma 178, della citata legge di bilancio per il 2021, con riguardo all'utilizzo delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-2027, dispone che la dotazione finanziaria di tale fondo sia impiegata «per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale, sulla base delle missioni previste nel “Piano Sud 2030”», nonché «in coerenza con gli obiettivi e le strategie definiti per la programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali e di investimento europei» e con le politiche settoriali e di investimento e di riforma «previste nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), secondo principi di complementarità e addizionalità delle risorse» (lettera a).

Gli interventi finanziati tramite le risorse del FSC, pertanto, devono essere in linea anzitutto con quelli indicati nel “Piano Sud 2030”, adottato dal Ministro per il sud e la coesione territoriale nel febbraio 2020, allo scopo di rimediare ai profondi squilibri territoriali determinatisi anche per effetto di politiche dell'austerità e rilanciare la politica di coesione, in ossequio all'art. 119, quinto comma, Cost. A questo scopo si promuove la «collaborazione tra imprese e sistema della ricerca per favorire il trasferimento tecnologico, in partenariato pubblico-privato» e «il sostegno alla diffusione di ecosistemi dell'innovazione, attraverso la promozione dell'insediamento di startup e l'attrazione di nuove realtà aziendali con caratteristiche qualificanti sull'ambiente economico, sociale e naturale». Nello stesso orizzonte si collocano le



politiche programmate nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea e contenuto nel decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233. In esso si prevede, nell'ambito della Missione 4C2 «Dalla ricerca all'impresa», l'avvio di una linea di investimento dedicata alla creazione e al rafforzamento di «Ecosistemi dell'innovazione», qualificati «quali luoghi di contaminazione e collaborazione tra università, centri di ricerca, società e istituzioni locali aventi la finalità di realizzare formazione di alto livello e innovazione e ricerca applicata sulla base delle specifiche vocazioni territoriali». Nell'ambito della Missione 5C3, fra gli «interventi speciali per la coesione territoriale», è indicato, inoltre, il «rafforzamento delle Zone economiche speciali» individuate nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

5.1.2.- Risulta, pertanto, evidente che l'intervento finanziario, così come delineato dai commi 188-190 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, nel dare attuazione alle richiamate previsioni, si configura come un intervento finanziario statale "speciale", ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. Esso è, infatti, volto a «contribuire all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle otto regioni del Mezzogiorno», attraverso la costituzione nei medesimi territori dei citati «Ecosistemi dell'innovazione», come espressamente affermato nell'art. 1, comma 2, del decreto del Ministero dell'università e della ricerca 30 dicembre 2021, n. 1371 (Costituzione di ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno, istituiti dalla legge n. 178/2020 e sostenuti dal fondo sviluppo e coesione, ai sensi della deliberazione CIPESS n. 48/2021), che ha definito i criteri per la ripartizione delle risorse, le modalità di accesso al finanziamento e l'ammontare del contributo concedibile, in attuazione della norma impugnata nel presente giudizio.

Sono, quindi, soddisfatte, nella specie, tutte le condizioni perché quello in esame possa ritenersi un finanziamento riconducibile all'ambito delle ««competenze statali in materia di perequazione finanziaria» (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010)» (sentenza n. 187 del 2021), di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Come richiesto dall'art. 119, quinto comma, Cost., le risorse del fondo in esame sono risorse aggiuntive rispetto a quelle previste per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali. Esse sono espressamente destinate a contribuire «all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle otto regioni del Mezzogiorno», per rimediare a situazioni di squilibrio territoriale, e riguardano, di conseguenza, solo le medesime Regioni.

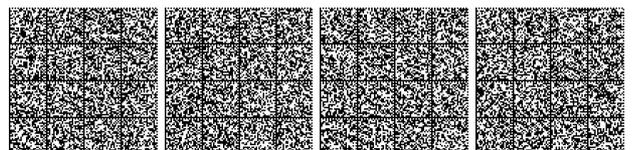
Deve, pertanto, ribadirsi che, «per costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018)» (sentenza n. 187 del 2021). Con riferimento a finanziamenti statali "speciali" ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. ««spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015)» (sentenza n. 187 del 2021).

È, quindi, priva di fondamento la censura di violazione del principio di leale collaborazione.

5.1.3.- Peraltro, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «nelle varie attività di programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il FSC», fra cui rientrano anche quelle previste dai commi 188-190 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 in relazione alla programmazione 2020-2027, le amministrazioni interessate sono in ogni caso ampiamente coinvolte (sentenza n. 187 del 2021), in varie fasi e in diverse sedi.

Si tratta di una programmazione definita e attuata secondo modalità previste dall'art. 1, comma 178, della medesima legge n. 178 del 2020. In essa si disciplina dettagliatamente la procedura per l'adozione e l'attuazione dei Piani di sviluppo e coesione, prescrivendo, fra l'altro, che, per l'utilizzo delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-2027, il Ministro per il sud e la coesione territoriale individua le aree tematiche e gli obiettivi strategici per ciascuna area «in collaborazione con le amministrazioni interessate» e «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 1, lettera b). Si afferma anche che il CIPE «ripartisce tra le diverse aree tematiche la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione iscritta nel bilancio [...] su proposta della Cabina di regia» (comma 1, lettera b), istituita con d.P.C.m. 25 febbraio 2016, composta anche da rappresentanti delle amministrazioni interessate (art. 2) e chiamata a definire i Piani di sviluppo e coesione (art. 1, comma 178, lettera d).

Pertanto, sebbene la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rientri fra le opzioni che il legislatore statale - titolare di competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - «può opportunamente considerare» (sentenze n. 187 e n. 104 del 2021), senza esserne tuttavia obbligato, tale scelta è stata operata nelle forme ritenute dal medesimo legislatore statale più idonee a raggiungere gli obiettivi indicati negli interventi speciali finanziati con le risorse del FSC, per il periodo di programmazione 2021-2027 e, quindi, anche in relazione alla utilizzazione delle risorse per la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione» nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.



6.- È, poi, impugnato l'art. 1, comma 562, della citata legge n. 178 del 2020, là dove attribuisce a un decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport la definizione delle modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 561, istituito al fine di potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico».

Secondo la ricorrente, il citato fondo atterrebbe alla materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente, cosicché la mancata previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di riparto delle risorse determinerebbe la violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente lesione dell'autonomia regionale.

6.1.- La questione è fondata.

6.1.1.- L'art. 1, comma 561, della legge n. 178 del 2020 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e per il successivo trasferimento delle risorse al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2021, «[a]l fine di potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e di ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico».

Il fondo in esame - incrementato con riferimento agli anni 2022-2027 sulla base di quanto disposto dall'art. 14 comma 4, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2022, n. 15 - risponde all'esigenza di introdurre misure di promozione della salute e di prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili mediante il potenziamento dell'attività sportiva, misure individuate pertanto in una prospettiva intersettoriale, che coniughi le politiche sanitarie con quelle sportive.

Tale esigenza è rilevata in vari documenti di indirizzo del Ministero della salute, adottati sulla base di intese raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, fra cui le «Linee di indirizzo sull'attività fisica per le differenti fasce d'età e con riferimento a situazioni fisiologiche e fisiopatologiche e a sottogruppi specifici di popolazione», adottate il 7 marzo 2019 (e poi modificate il 3 novembre 2021) e il Piano nazionale della prevenzione (PNP) 2020-2025, adottato il 6 agosto 2020. In tali documenti - in armonia con le «Linee guida su attività fisica e comportamenti sedentari» adottate dall'Organizzazione mondiale della sanità il 25 novembre 2020 - si segnala «l'importanza dell'attività/esercizio fisico nella prevenzione e nella gestione delle principali malattie croniche non trasmissibili quale strumento terapeutico necessario per migliorare lo stato di salute fisica e mentale, nonché per garantire un maggiore benessere della popolazione e una migliore qualità della vita». In questa prospettiva, in specie il PNP 2020-2025 promuove interventi volti a favorire l'assunzione di corretti stili di vita nella popolazione e identifica la riduzione dell'inattività fisica e della sedentarietà come linee strategiche di intervento che tutte le Regioni devono realizzare nei loro Piani regionali di prevenzione (PRP).

Nella stessa prospettiva, il decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36 (Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo), nel dettare la disciplina degli enti sportivi professionistici e dilettantistici, individua, fra le proprie finalità, quella di «promuovere l'attività motoria, l'esercizio fisico strutturato e l'attività fisica adattata quali strumenti idonei a facilitare l'acquisizione di stili di vita corretti e funzionali all'inclusione sociale, alla promozione della salute, nonché al miglioramento della qualità della vita e del benessere psico-fisico sia nelle persone sane sia nelle persone affette da patologie» (art. 3, comma 2, lettera b), così valorizzando il ruolo svolto dai citati enti a tale scopo.

6.1.2.- Risulta, dunque, evidente, dal contesto normativo di riferimento richiamato, che il fondo istituito dall'art. 1, comma 561, della legge n. 178 del 2020 incide sulle materie di competenza concorrente regionale «tutela della salute» e «ordinamento sportivo».

Quanto a quest'ultima materia, questa Corte ha riconosciuto potersi «tranquillamente ascrivere» alla stessa l'istituzione di un fondo destinato allo «sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione» (sentenza n. 254 del 2013).

Anche il fondo statale per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche è stato ricondotto alla medesima materia «ordinamento sportivo» e si è giustificata l'individuazione degli specifici beneficiari in ragione del fatto che «l'attività sportiva è presa in considerazione in base a un criterio di capillarità e di prossimità al territorio» (sentenza n. 40 del 2022).

Lo stesso fondo oggetto delle disposizioni impugnate, in quanto mira a potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione, in un'ottica strumentale alla protezione della salute, incide sulla materia di competenza regionale concorrente «ordinamento sportivo».



In difetto della riconducibilità, sia a una materia di competenza esclusiva statale, sia al quinto comma dell'art. 119 Cost., in ragione dell'universalità del finanziamento, indirizzato a tutto il territorio nazionale, senza finalità perequative, la sua previsione si fonda su esigenze di gestione unitaria e omogenea sul territorio nazionale degli interventi di potenziamento della pratica sportiva e di promozione della salute, esigenze che giustificano la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 40 del 2022 e n. 74 del 2019). Tale meccanismo, tuttavia, impone che la stessa legge che istituisce il fondo su materie di competenza regionale preveda contestualmente il più ampio coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo. La sede di tale coinvolgimento regionale, per costante giurisprudenza costituzionale, «va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione (*ex plurimis*, sentenze n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013)» (sentenza n. 185 del 2018).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 562, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

7.- Infine, è impugnato il comma 606 del citato art. 1 della legge n. 178 del 2020, là dove assegna al Ministro per le politiche giovanili e lo sport il compito di definire, con proprio decreto, le modalità di riparto delle risorse del fondo istituito, in base al comma 605, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze con una dotazione di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, e da trasferire successivamente al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in vista dell'«erogazione di contributi a favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due regioni».

Tale previsione è ritenuta dalla Regione Campania costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di riparto delle risorse del fondo, sebbene esso incida sulla materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente.

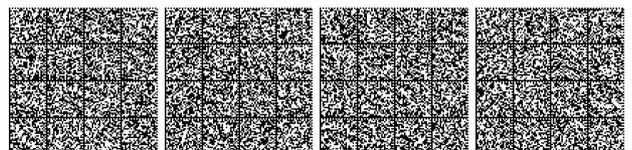
7.1.- La questione è fondata.

7.1.1.- L'art. 1, comma 605, della citata legge n. 178 del 2020 dispone espressamente l'istituzione del fondo «[a] fine di valorizzare e promuovere il territorio italiano», attraverso «l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due regioni».

Dai lavori preparatori della legge n. 178 del 2020 si evince che tale disposizione - congiuntamente alla norma impugnata - è frutto di un emendamento al testo originario del disegno di legge di bilancio per il 2021, adottato già nella V Commissione Bilancio della Camera dei deputati e intitolato «Promozione turistica tramite manifestazioni sportive». Da questa indicazione si ricava la finalità di valorizzazione turistica del territorio perseguita con l'istituzione del fondo in esame. Tali risorse sono destinate a sostenere le Regioni e le Province autonome nei cui territori si svolgano manifestazioni sportive, di rilievo internazionale, cui queste ultime contribuiscono, su domanda delle associazioni sportive dilettantistiche e degli enti di promozione, previa selezione delle domande.

Si tratta di una previsione di portata generale, che si affianca a disposizioni già presenti nell'ordinamento, relative alla promozione e al conseguente finanziamento di singoli eventi sportivi di rilievo internazionale che incidano su specifici territori regionali. È il caso delle Olimpiadi invernali 2026, in vista delle quali già l'art. 1, comma 18, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) aveva disposto un finanziamento al fine di garantirne la sostenibilità sotto il profilo ambientale, economico e sociale, per la realizzazione di interventi nei territori delle Regioni Lombardia e Veneto e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, con riferimento a tutte le aree olimpiche. Con un decreto ministeriale, da adottare d'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome coinvolte e sentiti gli enti locali territorialmente interessati, si prevedeva che fossero stabiliti gli interventi da realizzare e ripartite le risorse (comma 20). Nella stessa direzione, il più recente decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, all'art. 3-ter, ha disposto un ulteriore finanziamento in favore dei territori coinvolti nelle Olimpiadi invernali, al dichiarato fine di «incrementare l'attrattività turistica del Paese», anche in tal caso affidando a un decreto ministeriale, adottato d'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, l'individuazione degli interventi da finanziare e la ripartizione delle risorse.

7.1.2.- Dal tenore letterale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 605 e 606, della legge n. 178 del 2020 e dal contesto in cui esse si collocano, si desume in modo lineare che il fondo incide su materie, quali il turismo e l'«ordinamento sportivo», di competenza regionale residuale e concorrente.



Considerato che risulta altrettanto evidente la sussistenza di esigenze di gestione unitaria, connesse al rilievo internazionale delle manifestazioni sportive oggetto del finanziamento statale e alla circostanza che esse investono il territorio di almeno due Regioni italiane, si rivela compatibile con il disegno costituzionale l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina del fondo. Essa, tuttavia, impone il rispetto del principio di leale collaborazione, che implica il più ampio coinvolgimento del «livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa» (*ex multis*, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (sentenza n. 74 del 2018) sulla definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 78 del 2018).

Nella specie, considerato che il livello territoriale di governo interessato dal riparto delle risorse del fondo è costituito dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei cui territori si svolgono le manifestazioni sportive di rilievo internazionale, per l'organizzazione delle quali è disposto il finanziamento, è con queste stesse che l'intesa deve essere raggiunta.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 562, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 71, 195 e 204, della legge n. 178 del 2020, promosse dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 51

Ordinanza del 28 febbraio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sul ricorso proposto da Bagalà Salvatore e Cretella Sandro contro Azienda sanitaria provinciale di Crotona

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 810 del 2021, proposto da Salvatore Bagalà, rappresentato e difeso dall'avv. Sandro Cretella, nonché proposto dall'avv. Sandro Cretella, difeso da sé medesimo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Contro Azienda sanitaria provinciale di Crotona, non costituita in giudizio;

Per l'esecuzione del giudicato derivante dalla sentenza del Tribunale di Crotona, Sezione Lavoro, n. 670/2020, depositata il 22 ottobre 2020;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 il dott. Giovanni Iannini.

I. — *I fatti di causa*

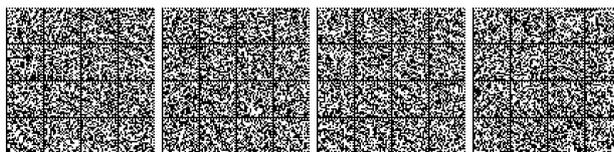
I.1. — Con sentenza n. 670 del 22 ottobre 2020 il Tribunale di Crotona, Sezione Lavoro, ha condannato l'Azienda sanitaria provinciale di Crotona al pagamento a favore di Bagalà Salvatore della somma di euro 51.895,80, oltre interessi e rivalutazione a far data dal 7 aprile 2014, oltre al rimborso in favore del ricorrente delle spese di lite, liquidate in euro 4.235,00, oltre il 15% spese generali oltre a IVA e C.P.A. come per legge oltre contributo unificato, da distrarsi a favore del procuratore antistatario avv. Sandro Cretella.

La sentenza è stata notificata in forma esecutiva all'Azienda sanitaria provinciale di Crotona il 9 novembre 2020, ad istanza del Bagalà e del procuratore distrattario.

La sentenza è passata in giudicato, come attestato da certificazione del 12 maggio 2021 della cancelleria del Tribunale di Crotona.

I.2. — A fronte del perdurante inadempimento dell'amministrazione, con ricorso notificato a mezzo PEC in data 5 maggio 2021, depositato nella Segreteria del Tribunale in data 13 maggio 2021, il Bagalà e l'avv. Cretella, in qualità di distrattario, hanno chiesto che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ordini all'Azienda sanitaria provinciale di Crotona:

a) di ottemperare alla sentenza, dichiarando la nullità di eventuali atti emessi in violazione o elusione del giudicato;



b) di nominare, per il caso di protratta inottemperanza entro i termini assegnati un commissario *ad acta*, al fine di porre in essere i provvedimenti necessari a dare attuazione al giudicato;

c) di stabilire la somma di denaro dovuta dall'Azienda sanitaria provinciale di Crotona per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione della sentenza.

Con vittoria di spese, diritti e onorari, del presente giudizio, compresa la refusione delle spese per il contributo unificato.

I.3. — L'Azienda sanitaria provinciale di Crotona non si è costituita in giudizio.

Con ordinanza n. 2341 del 23 dicembre 2021 il Tribunale ha rilevato che la notifica del ricorso in ottemperanza non era stata effettuata all'indirizzo PEC risultante dal Registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE) e ha concesso al ricorrente termine fino al 7 gennaio 2022 per il rinnovo della notifica all'Azienda sanitaria provinciale di Crotona del ricorso e dell'ordinanza, con onere di successivo deposito della prova delle notifiche entro i dieci giorni successivi al perfezionamento della stessa.

Il ricorrente ha adempiuto l'incombente entro i termini assegnati.

Ciò nonostante, l'Azienda sanitaria provinciale di Crotona non si è costituita in giudizio.

I.4. — Nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2022 la causa è stata assegnata in decisione.

II. — *La questione di legittimità costituzionale*

È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione, e cioè la legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, da solo e, nella misura in cui riguardi anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 della Costituzione.

III. — *La rilevanza della questione*

III.1. — La disposizione della cui compatibilità con la Costituzione si dubita così recita: «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma (e cioè le attività di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso, nonché le attività di monitoraggio e di gestione del contenzioso, NDR), assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive (...). Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

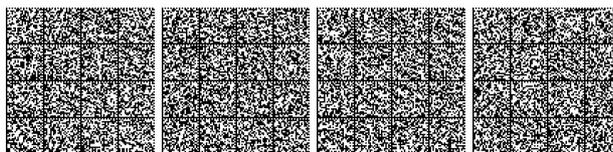
III.2. — La previsione normativa deve trovare applicazione, oltre che alle azioni esecutive proposte ai sensi del codice di procedura civile, anche al giudizio di ottemperanza, che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ha funzione e natura esecutiva, allorché sia attivato ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di giudice civile.

Si è infatti chiarito che, in sede di ottemperanza di un titolo formatosi davanti al giudice ordinario, il giudice amministrativo deve svolgere un'attività meramente esecutiva senza possibilità d'integrare la sentenza, (*cf.*, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1952; Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561; Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2008, n. 4288; C.G.A., 8 settembre 2014, n. 522) dovendosi limitare all'accertamento dell'esistenza di un comportamento omissivo o elusivo e all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in essa un limite invalicabile (in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 145).

Non a caso, si ritiene pacificamente applicabile al giudizio di ottemperanza la sospensione delle procedure esecutive individuali prevista tanto all'art. 243-*bis*, comma 4, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in caso di avvio della procedura di riequilibrio di bilancio di un ente locale (*cf.* C.G.A. 28 ottobre 2014, n. 586; TAR Sicilia – Catania, Sez. I, 11 luglio 2013, n. 2045), quanto dall'art. 248, comma 2, del medesimo testo normativo per il caso di dissesto (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5184; TAR Lazio – Roma, Sez. II, 8 novembre 2021, n. 11440).

III.3. — Occorre, a questo punto, prendere posizione su un orientamento formatosi nella giurisprudenza amministrativa a proposito della sospensione delle esecuzioni nei confronti degli enti del servizio sanitario disposta in passato con leggi che saranno richiamate *ultra*.

Un certo orientamento (*cf.* Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2013, n. 3726; TAR Calabria – Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480) ritenne che la sospensione operasse soltanto per la fase propriamente esecutiva, svolta dal commissario *ad acta* nominato dal giudice amministrativo, giacché l'accoglimento, da parte del giudice, della domanda di ottemperanza si risolve nell'ordine alla stessa amministrazione debitrice di provvedere all'esecuzione entro un dato termine, rafforzando così un ordine che scaturisce già dal *dictum* giurisdizionale rimasto ineseguito.



Questo Tribunale ritiene non condivisibile l'orientamento testé descritto.

Innanzitutto, esso opera una distinzione, quanto agli effetti della sospensione, tra la fase dell'ottemperanza svolta davanti al giudice amministrativo e la fase curata dal commissario *ad acta* da esso nominato. Di tale distinzione, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella oggi in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano «intraprese» o «proseguite» nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale. Peraltro, l'uso del verbo «intraprendere» richiama semanticamente e logicamente l'attenzione alla fase introduttiva dell'azione d'ottemperanza, e cioè al momento della proposizione del ricorso.

In secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, se solo si consideri che entrambe le fasi — quella davanti al giudice amministrativo, quella che vede il commissario *ad acta* come protagonista — hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario.

Infine, una simile opzione ermeneutica comporterebbe spreco di attività giurisdizionale, richiedendo la pronuncia del giudice amministrativo sulla domanda di ottemperanza senza che, poi, il privato possa ottenere la soddisfazione del credito agitato esecutivamente; e comportando elevate probabilità di incidenti di esecuzione proprio in ordine all'applicabilità della ridetta sospensione.

III.4. — Emerge, dunque, in tutta la sua evidenza la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, infatti, questo Tribunale amministrativo regionale dovrebbe dichiarare, immediatamente e in via del tutto preliminare, improcedibile il ricorso proposto dal ricorrente.

IV. — *La non manifesta infondatezza della questione*

IV.1. — Il dubbio di incompatibilità tra l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, e l'art. 24 della Costituzione è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Essa ha ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002).

La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, *cfr.* le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

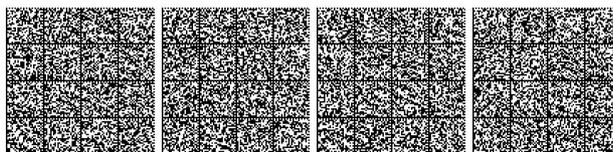
È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013).

È ben vero che il legislatore ordinario — in presenza di altri diritti meritevoli di tutela — può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva.

Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, *cfr.* le sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988).

IV.2. — Sulla base dei principi testé illustrati, la Corte ha già dichiarato illegittimo, con sentenza del 12 luglio 2013, n. 186, l'art. 1, comma 51, legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera *e*), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle ulteriori modificazioni apportate



dall'art. 6-*bis*, comma 2, lettere *a*) e *b*), decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni, con legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevedeva che, nelle regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'art. 112 c.p.a., nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2012.

La Corte ha ribadito che un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).

Viceversa, la disposizione in quella sede censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, era stata differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle regioni commissariate, con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, della spese di esecuzione già affrontate, non prevedeva alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati.

Essa, pertanto, si poneva, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione in quanto, in conseguenza della norma censurata, venivano vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie precedenti nei giudizi esecutivi.

Costoro non soltanto si trovano, in alcuni casi da più di un triennio, nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma dovevano, altresì, sopportare, in considerazione della automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratorio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa.

Né si verificava la condizione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rende legittimo il blocco delle azioni esecutive, cioè la previsione di un meccanismo di risanamento che, come detto, canalizzasse in una unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori che non si rinvenivano nei piani di rientro cui la disposizione faceva riferimento, sicché la posizione sostanziale dei creditori trovasse una modalità sostitutiva di soddisfazione.

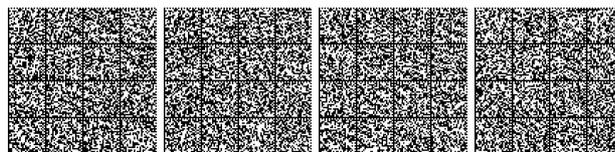
La disposizione in esame, infatti, non conteneva la disciplina di tale tipo di procedura né identificava le risorse finanziarie da cui attingere per il suo eventuale svolgimento.

La Corte ha, altresì, considerato rilevante la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale avesse creato una fattispecie di *ius singulare* che determinava lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 della Costituzione.

Né poteva, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo potesse essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risultava da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito con modificazioni, con legge 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari.

IV.3. — Recentissimamente, con la sentenza del 7 dicembre 2021, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con legge 26 febbraio 2021, n. 21, che, in ragione dell'emergenza derivante dall'epidemia di COVID-19, aveva prorogato la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, già precedentemente disposta.

Dopo aver ripercorso la motivazione della precedentemente evocata sentenza n. 186 del 2013, la Corte ha precisato che, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, la disposizione censurata aveva prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.



In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del «blocco» delle esecuzioni venivano lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato.

Costituzionalmente tollerabile *ab origine*, la misura era divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale *ex art. 24* della Costituzione nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

Il protrato sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che però non era stata nella specie predisposta.

IV.4. — Ebbene, la disposizione che in questa sede va applicata replica, a parere di questo Tribunale, tutti i profili di illegittimità evidenziati con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione.

Essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli enti del Servizio sanitario nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva.

Non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno *pro quota*, delle pretese dei creditori.

Crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Per tali ragioni, essa si pone in diretto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.

IV.5. — La violazione dell'art. 24 della Costituzione si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 della Costituzione, che assicura sempre «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli enti del Servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario.

Risulta quindi violato anche l'art. 113 della Costituzione.

V. — Il giudizio presente va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Sezione Seconda) sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione, e cioè la legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Manda alla Segreteria di comunicare alle parti la seguente ordinanza e di notificarla al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera di deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Catanzaro nella Camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente, estensore;

Francesco Tallaro, consigliere;

Manuela Bucca, referendario.

Il Presidente, estensore: IANNINI



N. 52

Ordinanza del 28 febbraio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sul ricorso proposto da Detto Factor S.p.a. contro Azienda sanitaria provinciale di Cosenza

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-septies, comma 2, lettera g).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1108 del 2021, proposto da: Detto Factor S.p.a. - in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessia Melchiorri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Brogno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'ottemperanza:

della sentenza del Tribunale di Cosenza del 5 maggio 2015, n. 668;

della sentenza del Tribunale di Cosenza del 14 agosto 2015, n. 1366.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda sanitaria provinciale di Cosenza;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2022 il dott. Francesco Tallaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

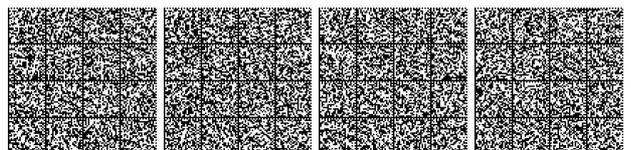
I. – I fatti di causa

I.1. – Con ricorso notificato il 21 giugno 2021 e depositato il successivo 1° luglio, Detto Factor S.p.a. - in liquidazione si è rivolta a questo Tribunale Amministrativo Regionale per ottenere l'ottemperanza di due sentenze, in forza delle quali essa vanterebbe nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza ancora un credito di euro 2.882.792,59 per sorte capitale, oltre agli interessi ammontanti, alla data del 31 aprile 2021, ad euro 1.836.321,09, nonché oltre a euro 44.339,42 a titolo di spese legali (così composte: euro 11.472,00 liquidate nelle sentenze; euro 26,94 a titolo di esborsi per copie delle sentenze; euro 4,98 quali spese di notifica; euro 32.835,50 per tassa di registro).

I.2. – Invero, su ricorso proposto da Detto Factor S.p.a. - in liquidazione, quale cessionaria dei crediti vantati dall'Istituto Ninetta Rosano S.r.l. per l'erogazione di prestazioni di pronto soccorso rese nel corso dell'anno 2007, in data 7 agosto 2009 il Tribunale di Cosenza aveva emesso il decreto ingiuntivo n. 1247, con il quale aveva intimato all'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza il pagamento della somma di euro 996.587,68, oltre alla corresponsione di interessi moratori, per come richiesti in ricorso, nella misura di cui all'art. 5 decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, calcolati dal trentunesimo giorno dalla presentazione della fattura per il 70% del credito e dal novantunesimo giorno dalla presentazione della fattura per il restante 30%, nonché alla rifusione delle spese e competenze del procedimento monitorio.

Proposta opposizione da parte dell'azienda ingiunta, il Tribunale di Cosenza l'aveva rigettata con sentenza del 5 maggio 2015, n. 668, passata in cosa giudicata.

Con la sentenza vi era stata altresì condanna di parte opponente alla rifusione, in favore di parte opposta, delle spese della fase di opposizione.



I.3. – La seconda sentenza di cui Detto Factor S.p.a. ha chiesto l’ottemperanza è stata pronunciata sempre dal Tribunale di Cosenza il 14 agosto 2015, n. 1366.

Essa è stata resa sull’opposizione proposta dall’ASP di Cosenza avverso il decreto ingiuntivo del 31 dicembre 2010, n. 1594, ottenuto dalla diversa società Beta Skye S.r.l. per ulteriori crediti vantati dall’Istituto Ninetta Rosano S.r.l. e da questa ceduti all’istante.

Il Tribunale di Cosenza ha rigettato la predetta opposizione, ma ha poi revocato, in virtù del parziale pagamento intervenuto nelle more, il decreto ingiuntivo opposto, condannando l’azienda intimata al pagamento, in favore di Beta Skye S.r.l., della somma di euro 1.886.204,91, oltre alla corresponsione di interessi ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2002 dalla costituzione in mora del 25 gennaio 2011, nonché alla rifusione delle spese processuali, con distrazione in favore del costituito procuratore.

I.4. – Come anticipato, Detto Factor S.p.a. ha chiesto che il Tribunale Amministrativo Regionale adito ordini all’ASP di Cosenza il compimento degli atti utili e necessari a dare piena esecuzione al giudicato derivante dalle due sentenze, fissando un termine perentorio per il pagamento del complessivo importo di euro 4.769.744,42, oltre ulteriori interessi *ex* decreto legislativo n. 231 del 2002 dal 1° maggio 2021, nonché il pagamento delle spese liquidate in ciascuna sentenza e la rifusione delle spese successive, comprese quelle di registrazione.

La società ricorrente ha, inoltre, chiesto la condanna dell’azienda intimata al ristoro di tutti i danni connessi alla violazione o elusione del giudicato per fatto e volontà imputabili solo alla pubblica amministrazione; nonché la nomina immediata di un Commissario *ad acta*.

I. 5. – L’ASP di Cosenza si è costituita in giudizio con memoria depositata il 28 luglio 2021.

Con essa è stata dedotta l’inammissibilità del ricorso in ottemperanza, in base a quanto disposto dall’art. 117, comma 4 decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. con legge 17 luglio 2020, n. 77, come modificato dall’art. 3, comma 8 decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, conv. con mod. con legge 26 febbraio 2021, n. 21.

Tale norma – nelle more del giudizio dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale del 24 novembre 2021, n. 236 – prevedeva la sospensione sino al 31 dicembre 2021 delle azioni esecutive proposte nei confronti degli Enti del Servizio sanitario nazionale.

I.6. – Con memoria depositata il 18 gennaio 2022, in vista della trattazione del ricorso, l’ASP di Cosenza ha integrato le proprie difese, deducendo:

a) quanto alla sentenza n. 668 del 2015:

a1) il credito si sarebbe estinto in forza dell’ordinanza del Tribunale di Cosenza del 22 dicembre 2021, a definizione della procedura esecutiva n. 387/2012 R.G.E.;

a2) in ogni caso, il giudizio di ottemperanza risulterebbe *ab origine* inammissibile per difetto di legittimazione attiva, avendo Detto Factor S.p.a. – in liquidazione ceduto in blocco a Rubicon SPV S.r.l. «ogni e qualsiasi credito»;

a3) non vi sarebbe, inoltre, prova della notifica del titolo esecutivo presso la sede legale dell’ASP di Cosenza, per come richiesto dall’art. 14 decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, conv. con legge 28 febbraio 1997, n. 30;

a4) infine, con determina del 10 giugno 2019, n. 377, sarebbe stato disposto e quindi eseguito un pagamento di euro 690.000,00, a seguito di provvedimento di assegnazione, ancora una volta da parte del Tribunale di Cosenza, con ordinanza n. 294 del 2018, relativa al procedimento n. 1221/2016 R.G.E.

b) quanto alla sentenza n. 1366 del 2015:

b1) vi sarebbe un evidente difetto di legittimazione attiva, essendo stata parte del giudizio la Beta Skye S.r.l. e non già la Detto Factor S.p.a. - in liquidazione;

b2) in ordine alle spese legali vi sarebbe ulteriore ragione di carenza di legittimazione attiva, essendo state distratte in favore dei procuratori costituiti;

b3) anche tale credito sarebbe stato ceduto in blocco a Rubicon SPV S.r.l.;

b4) in ogni caso, vi sarebbe stato, come si evincerebbe dagli avvisi di pagamento n. 5892 del 1° giugno 2010, n. 6110 del 7 agosto 2010, n. 8440 del 9 settembre 2010 e n. 10050 del 9 novembre 2010, il pagamento del credito riconosciuto con la sentenza.

Infine, l’ASP di Cosenza ha dedotto che il ricorso in ottemperanza sarebbe inammissibile o comunque improcedibile in virtù della sospensione delle esecuzioni nei confronti degli Enti del servizio sanitario della Regione Calabria disposta con il sopravvenuto art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, conv. con mod. con legge 17 dicembre 2021, n. 215.



I.7. – Il 21 gennaio 2022 Detto Factor S.p.a. ha depositato a sua volta memoria, prendendo posizione sulle eccezioni processuali e di merito sollevate dall'azienda intimata.

Innanzitutto, essa ha negato che i crediti di cui si tratta rientrino tra quelli ceduti a Rubicon SPV S.r.l.

Quindi, ha escluso che i pagamenti effettuati dall'ASP di Cosenza possano essere ritenuti liberatori, essendo stati effettuati nei confronti della società cedente.

Ha poi precisato che l'ordinanza del Tribunale di Cosenza del 22 dicembre 2021, a definizione della procedura n. 387/2021 R.G.E., è successiva alla proposizione del ricorso in ottemperanza e, in ogni caso, ha assegnato solo le somme necessarie alla rifusione delle spese di lite liquidate con la sentenza n. 668 del 2015.

Ha inoltre allegato che, se è vero che la sentenza n. 1366 del 2015 è stata resa in favore di Beta Skye S.r.l., tale società avrebbe retrocesso a Detto Factor S.p.a. – in liquidazione i crediti oggetto della pronuncia.

Ancora, ha lamentato l'illegittimità, anche per contrasto con gli articoli 2 e 24 Costituzione, del citato art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge n. 215 del 2021.

Infine, ha ipotizzato il rinvio nella trattazione del ricorso, onde attendere l'esito di due procedure esecutive avviate per i medesimi crediti.

I.8 – Il ricorso, previo deposito di ulteriore memoria di replica da parte dell'ASP di Cosenza, è stato trattato all'udienza camerale del 9 febbraio 2022 e spedito in decisione.

II. – La questione di legittimità costituzionale

È opinione del Tribunale Amministrativo Regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione, e cioè la legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, da solo e, nella misura in cui riguardi anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 della Costituzione.

III. – La rilevanza della questione

III.1. – La disposizione della cui compatibilità con la Costituzione si dubita così recita: «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma (e cioè le attività di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso, nonché le attività di monitoraggio e di gestione del contenzioso, *NDR*), assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive (...). Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

III.2. – La previsione normativa deve trovare applicazione, oltre che alle azioni esecutive proposte ai sensi del codice di procedura civile, anche al giudizio di ottemperanza, che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ha funzione e natura esecutiva, allorché sia attivato ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di giudice civile.

Si è infatti chiarito che, in sede di ottemperanza di un titolo formatosi davanti al giudice ordinario, il giudice amministrativo deve svolgere un'attività meramente esecutiva senza possibilità d'integrare la sentenza, (*cf.*, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1952; Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561; Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2008, n. 4288; C.G.A., 8 settembre 2014, n. 522) dovendosi limitare all'accertamento dell'esistenza di un comportamento omissivo o elusivo e all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in essa un limite invalicabile (in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 145).

Non a caso, si ritiene pacificamente applicabile al giudizio di ottemperanza la sospensione delle procedure esecutive individuali prevista tanto all'art. 243-*bis*, comma 4 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in caso di avvio della procedura di riequilibrio di bilancio di un ente locale (*cf.*: CGA 28 ottobre 2014, n. 586; Tribunale amministrativo regionale Sicilia – Catania, Sez. I, 11 luglio 2013, n. 2045), tanto dall'art. 248, comma 2 del medesimo testo normativo per il caso di dissesto (*cf.*: Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5184; Tribunale amministrativo regionale Lazio – Roma, Sez. II, 8 novembre 2021, n. 11440;

III. 3. – Occorre, a questo punto, prendere posizione su un orientamento formatosi nella giurisprudenza amministrativa a proposito della sospensione delle esecuzioni nei confronti degli Enti del Servizio Sanitario disposta in passato con leggi che saranno richiamate ultra.

Un certo orientamento (*cf.*: Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2013, n. 3726; Tribunale amministrativo regionale Calabria – Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480) ritenne che la sospensione operasse soltanto per la fase propriamente esecutiva, svolta dal Commissario *ad acta* nominato dal giudice amministrativo, giacché l'accoglimento, da



parte del giudice, della domanda di ottemperanza si risolve nell'ordine alla stessa amministrazione debitrice di provvedere all'esecuzione entro un dato termine, rafforzando così un ordine che scaturisce già dal *dictum* giurisdizionale rimasto ineseguito.

Questo Tribunale ritiene non condivisibile l'orientamento testé descritto.

Innanzitutto, esso opera una distinzione, quanto agli effetti della sospensione, tra la fase dell'ottemperanza svolta davanti al giudice amministrativo e la fase curata dal Commissario *ad acta* da esso nominato. Di tale distinzione, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella oggi in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano «intraprese» o «proseguite» nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale. Peraltro, l'uso del verbo «intraprendere» richiama semanticamente e logicamente l'attenzione alla fase introduttiva dell'azione d'ottemperanza, e cioè al momento della proposizione del ricorso.

In secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, se solo si consideri che entrambe le fasi – quella davanti al giudice amministrativo, quella che vede il Commissario *ad acta* come protagonista – hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario.

Infine, una simile opzione ermeneutica comporterebbe spreco di attività giurisdizionale, richiedendo la pronuncia del giudice amministrativo sulla domanda di ottemperanza senza che, poi, il privato possa ottenere la soddisfazione del credito agitato esecutivamente; e comportando elevate probabilità di incidenti di esecuzione proprio in ordine all'applicabilità della ridetta sospensione.

III.4. – Emerge, dunque, in tutta la sua evidenza la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, infatti, questo Tribunale Amministrativo Regionale dovrebbe dichiarare, immediatamente e in via del tutto preliminare, improcedibile il ricorso proposto da Detto Factor S.p.a. – in liquidazione, senza dover esaminare le altre argomentazioni difensive che l'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza ha esposto.

III.5 – Infatti, è vero che l'ente intimato ha dedotto anche, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per mancata notificazione della sentenza n. 668 del 2015 all'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, ai sensi dell'art. 14 decreto-legge n. 660 del 1996.

Tale eccezione di natura preliminare, però, riguarda uno solo dei due titoli esecutivi su cui si fonda l'azione di ottemperanza, sicché, ove anche fosse fondata, non escluderebbe la necessità di questo Tribunale di pronunciarsi sull'azione di ottemperanza proposta da Detto Factor S.p.a. – in liquidazione per la soddisfazione del credito accertato con la sentenza n. 1366 del 2015.

D'altra parte, a parere del Tribunale, la questione, posta dall'eccezione di mancata notifica del titolo, deve essere logicamente affrontata solo allorché si ammetta in via generale l'attuale esperibilità dell'azione di ottemperanza nei confronti degli Enti del Servizio sanitario della Regione Calabria, cosa che la norma, della cui legittimità si dubita, esclude.

III.6. – Le altre difese articolate dall'Azienda sanitaria provinciale intimata attengono al merito.

Infatti, la questione relativa all'avvenuta soddisfazione dei crediti agitati esecutivamente afferisce all'attuale esistenza del credito vantato da Detto Factor S.r.l.

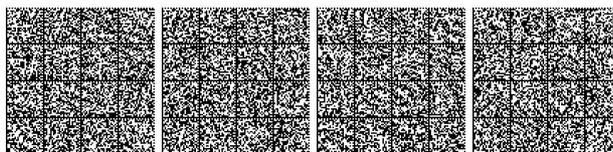
Le problematiche relative alla titolarità dal lato attivo dei crediti, posto che la sentenza n. 1366 del 2015 ha pronunciato in favore di Beta Skye S.r.l. e posto che vi sarebbe stata la cessione in blocco e *pro soluto* dei crediti a Rubicon SPV S.r.l., riguardano anch'esse la fondatezza dell'azione di ottemperanza, necessitando di un esame di merito precluso dall'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge n. 146 del 2021.

IV – *La non manifesta infondatezza della questione*

IV.1. – Il dubbio di incompatibilità tra l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, e l'art. 24 della Costituzione è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Essa ha ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002).

La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, cfr. le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001).



La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo – che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013).

È ben vero che il legislatore ordinario – in presenza di altri diritti meritevoli di tutela – può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva.

Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, *cf.* le sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988).

IV.2. – Sulla base dei principi testé illustrati, la Corte ha già dichiarato illegittimo, con sentenza del 12 luglio 2013, n. 186, l'art. 1, comma 51, legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. con legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle ulteriori modificazioni apportate dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, conv. con mod. con legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevedeva che, nelle regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'art. 112 c.p.a., nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2012.

La Corte ha ribadito che un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).

Viceversa, la disposizione in quella sede censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, era stata differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle regioni commissariate, con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, della spese di esecuzione già affrontate, non prevedeva alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati.

Essa, pertanto, si poneva, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione in quanto, in conseguenza della norma censurata, venivano vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie precedenti nei giudizi esecutivi.

Costoro non soltanto si trovano, in alcuni casi da più di un triennio, nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma dovevano, altresì, sopportare, in considerazione della automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratorio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa.

Né si verificava la condizione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rende legittimo il blocco delle azioni esecutive, cioè la previsione di un meccanismo di risanamento che, come detto, canalizzasse in una unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori che non si rinvenivano nei piani di rientro cui la disposizione faceva riferimento, sicché la posizione sostanziale dei creditori trovasse una modalità sostitutiva di soddisfazione.



La disposizione in esame, infatti, non conteneva la disciplina di tale tipo di procedura né identificava le risorse finanziarie da cui attingere per il suo eventuale svolgimento.

La Corte ha, altresì, considerato rilevante la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale avesse creato una fattispecie di *ius singulare* che determinava lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 della Costituzione.

Né poteva, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo potesse essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risultava da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, conv. con mod. con legge 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari.

IV.3. – Recentissimamente, con la sentenza del 7 dicembre 2021, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, conv. con legge 26 febbraio 2021, n. 21, che, in ragione dell'emergenza derivante dall'epidemia di Covid-19, aveva prorogato la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, già precedentemente disposta.

Dopo aver ripercorso la motivazione della precedentemente evocata sentenza n. 186 del 2013, la Corte ha precisato che, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, la disposizione censurata aveva prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.

In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del «blocco» delle esecuzioni venivano lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato.

Costituzionalmente tollerabile *ab origine*, la misura era divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 della Costituzione nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che però non era stata nella specie predisposta.

IV.4. – Ebbene, la disposizione che in questa sede va applicata replica, a parere di questo Tribunale, tutti i profili di illegittimità evidenziati con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione.

Essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli enti del servizio sanitario nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva.

Non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno pro quota, delle pretese dei creditori.

Crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Per tali ragioni, essa si pone in diretto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.

IV. 5 – La violazione dell'art. 24 della Costituzione si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 della Costituzione, che assicura sempre «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli Enti del servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario.

Risulta quindi violato anche l'art. 113 della Costituzione.

V. – Il giudizio presente va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione, e cioè la legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Manda alla Segreteria di comunicare alle parti la seguente ordinanza e di notificarla al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera di Deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Catanzaro nella Camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente

Francesco Tallaro, primo referendario, estensore

Manuela Bucca, referendario

Il Presidente: IANNINI

L'estensore: TALLARO

22C00088

N. 53

Ordinanza del 6 aprile 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Cartiere Villa Lagarina S.p.a. contro Comune di Mantova e Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e paesaggio per le Province di Cremona, Lodi e Mantova

Paesaggio - Sanzioni amministrative - Norme della Regione Lombardia - Applicazione obbligatoria della sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 167 del decreto legislativo n. 42 del 2004, in alternativa alla rimessione in pristino, anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale - Prevista quantificazione in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi.

– Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 83.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

SEZIONE STACCATA DI BRESCIA (SEZIONE PRIMA)

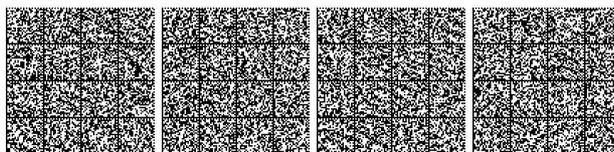
Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 877 del 2019, proposto da Cartiere Villa Lagarina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alberto Mascotto, Vincenzo Pellegrini e Diego Signor, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Contro, Comune di Mantova, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Gianolio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Ministero per i beni e le attività culturali - soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per le Province di Cremona, Lodi e Mantova, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, in Brescia, via S. Caterina n. 6, è domiciliato *ex lege*;

Per l'annullamento, in toto e/o parte qua,

dell'ordinanza n. 151/2019 del dirigente del Settore sportello unico per le imprese e i cittadini del Comune di Mantova del 17 settembre 2019, prot. n. 0062025/2019 avente ad oggetto «Provvedimento sanzionatorio di natura pecuniaria (art. 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)» trasmesso alla società ricorrente con PEC del 18 settembre 2019;



della «Perizia di stima per la determinazione di sanzione pecuniaria ai sensi art. 167 del decreto legislativo n. 42/2004» trasmessa alla società ricorrente unitamente alla precitata ordinanza n. 151/2019 del Comune di Mantova con PEC del 18 settembre 2019;

di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente, anche non conosciuto;

e per l'accertamento

dell'entità della sanzione applicabile nel caso in esame in euro 141.380,84

e per la conseguente condanna

del Comune di Mantova alla restituzione del maggior importo versato pari a euro 25.265,05 ovvero della maggiore o minor somma che dovesse risultare in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Mantova e del Ministero per i beni e le attività culturali - soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per le Province di Cremona, Lodi e Mantova;

Relatore la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2022, svoltasi da remoto ex art. 7-bis, decreto-legge n. 105/2021, e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il fatto

1.1. La società Cartiere Villa Lagarina S.p.a. è proprietaria di un complesso industriale, noto come «Cartiera ex Burgo», ubicato in Comune di Mantova, in area in parte assoggettata a vincolo paesaggistico.

Al momento dell'acquisto lo stabilimento produttivo versava - secondo quanto prospettato dall'interessata - in una situazione di sostanziale abbandono, e per riavviare l'attività produttiva la società Cartiere Villa Lagarina S.p.a. ha pertanto programmato un complesso intervento di ristrutturazione edilizia e industriale, comprendente — tra l'altro e per quanto qui di interesse — la «demolizione di parte degli impianti del depuratore esistente e costruzione di nuovi impianti di depurazione. Costruzione di tine a servizio dell'impianto produttivo e *pipe rack* per alloggiamento tubazioni».

1.2. In relazione a tali specifiche opere di demolizione e costruzione il Comune di Mantova ha emesso nei confronti della società Cartiere Villa Lagarina S.p.a. un'ordinanza di demolizione, assumendo che esse fossero state realizzate in assenza di titolo edilizio e in assenza/difformità dall'autorizzazione paesaggistica.

Il provvedimento repressivo adottato dall'amministrazione comunale è stato impugnato dalla destinataria con ricorso rubricato al n. 461/2019 di R.G. di questo Tribunale: il ricorso è stato respinto con sentenza n. 911/2021, pubblicata il 3 novembre 2021.

1.3. In pendenza del giudizio R.G. n. 461/2016, la società Cartiere Villa Lagarina S.p.a., pur dichiarando espressamente di non intendere in tal modo prestare acquiescenza al provvedimento impugnato, ha presentato istanza di sanatoria ai sensi dell'art. 36, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e istanza di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167, decreto legislativo n. 42/2004 per le suddette opere di «demolizione di parte degli impianti del depuratore esistente e costruzione di nuovi impianti di depurazione. Costruzione di tine a servizio dell'impianto produttivo e *pipe rack* per alloggiamento tubazioni».

La domanda di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica è stata accolta dal Comune di Mantova con provvedimento n. 5/2019, cui ha fatto seguito l'ordinanza n. 159/2019 di intimazione di pagamento a titolo di sanzione pecuniaria della somma di euro 318.048,79, determinata in base ad allegata perizia di stima.

Il contenzioso avanti al G.A.

2.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio (rubricato al n. 877/2019) la società Cartiere Villa Lagarina S.p.a. ha impugnato il provvedimento di quantificazione della sanzione pecuniaria e la presupposta perizia di stima e ne ha chiesto l'annullamento, in tutto o in parte, oltre all'accertamento dell'entità della sanzione applicabile nel caso di specie nella misura di euro 141.380,84, ovvero nella diversa somma stabilita in corso di causa, e alla condanna del Comune alla restituzione di quanto pagato in eccesso.



2.2. A sostegno delle domande così proposte la società ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di illegittimità:

I. «Violazione di legge: violazione dell'art. 7 e ss. della legge n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

Eccesso di potere: eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria», per essere stata omessa la comunicazione di avvio del procedimento, nonostante l'assenza di ragioni d'urgenza a provvedere e il carattere non vincolato del provvedimento, quanto meno con riferimento al quantum della sanzione pecuniaria da irrogare;

II. «Violazione di legge: violazione e falsa applicazione degli articoli 167 e 181 del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni ed integrazioni nonché del decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017 e successive modificazioni ed integrazioni. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 83 della legge regionale n. 12/2005 e successive modificazioni ed integrazioni. Violazione dell'art. 3 e ss. della legge n. 241/1990. Eccesso di potere: eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione; contraddittorietà interna e tra atti della P.A.», perché nella quantificazione della sanzione pecuniaria il comune avrebbe sbagliato nel prendere in considerazione anche le opere conformi all'autorizzazione paesaggistica n. 17/2018 e comunque realizzate entro terra e dunque prive di impatto sul paesaggio. Il perito incaricato della stima avrebbe, infatti, erroneamente preso a riferimento la tavola comparativa 07.SN prodotta unitamente all'istanza di sanatoria, che raffronta lo stato autorizzato e quello realizzato sotto il profilo edilizio, in luogo della tavola 08.SN, che raffronta invece le difformità sotto il profilo paesaggistico. Sarebbe stato così conteggiato anche il costo delle opere di scavo e delle fondazioni interrato delle tine, che non erano da sanare in quanto già implicitamente assentite sotto il profilo paesaggistico.

2.3. Con memoria depositata in data 21 maggio 2021 la società Villa Lagarina S.p.a. ha lamentato anche la violazione dei principi di irretroattività e legalità, perché nel determinare la contestata sanzione pecuniaria il comune ha applicato l'art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005 nella formulazione – più sfavorevole – vigente al momento della irrogazione della sanzione medesima, anziché quella — più favorevole — vigente al momento della commissione dell'illecito.

3.1. Si è costituito in giudizio il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, depositando comparsa di mero stile.

3.2. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Mantova per resistere al ricorso avverso e concludere per la sua reiezione.

4.1. La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 13 ottobre 2021 per la trattazione del merito: in quella sede parte ricorrente per la prima volta nel corso del giudizio ha eccepito a verbale, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005, nel testo attualmente in vigore e applicato dall'amministrazione comunale ai fini della determinazione della sanzione pecuniaria avversata.

4.2. Con sentenza non definitiva n. 913/2021 questo Tribunale ha respinto, siccome infondate le censure contenute nel ricorso principale, e siccome inammissibili in quanto tardive e irrituali le doglianze contenute nella memoria depositata in data 21 maggio 2021.

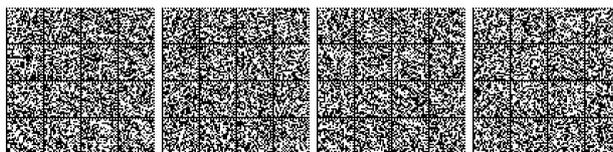
La causa è stata contestualmente rimessa sul ruolo della pubblica udienza, onde consentire il pieno dispiegarsi del contraddittorio processuale sulla questione di costituzionalità, contraddittorio indubbiamente sacrificato dai modi e dai tempi della proposizione della questione medesima (come rappresentato al punto 4.1.).

La questione di costituzionalità

5.1. Nel caso di specie la sanzione pecuniaria irrogata è stata determinata facendo applicazione non solamente dell'art. 167, decreto legislativo n. 42/2004, ma anche dell'art. 83, legge regionale n. 12/2005 nella versione attualmente vigente.

La circostanza non è contestata, e, comunque, è comprovata sia dal tenore letterale del provvedimento sanzionatorio, sia dalle modalità di quantificazione della sanzione.

Invero, quanto al dato letterale, nell'ordinanza comunale si legge, testualmente, che «l'abuso è compatibile con il vincolo paesaggistico e pertanto rientra nelle ipotesi di cui all'art. 83 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12».



Quanto alla quantificazione, la perizia di stima ha determinato il costo teorico di realizzazione delle opere e dei lavori abusivi, così come per l'appunto prevede il già citato art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005.

5.2. L'art. 167, comma 5, decreto legislativo n. 42/2004, nella parte qui di interesse, stabilisce che «Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione».

A sua volta, l'art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005, nella versione attualmente vigente, prevede che «L'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 167 del decreto legislativo n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

Dunque, mentre la disciplina statale utilizza quali parametri per la determinazione della sanzione il danno arrecato o il profitto conseguito, la disciplina regionale utilizza anche il costo di costruzione delle opere abusive.

6.1.1. La società ricorrente sostiene che in tal modo la previsione regionale abbia introdotto un parametro di quantificazione della sanzione pecuniaria, vale a dire il costo di costruzione delle opere e/o dei lavori abusivi, del tutto estraneo ai concetti di profitto o di danno viceversa utilizzati dalla disciplina statale per determinare la suddetta sanzione.

Pertanto — a suo dire — l'art. 83, legge regionale Lombardia sarebbe viziato da illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 23, 25, comma secondo, 117, comma secondo, lettere *l*), *m*) ed *s*), 118 della Costituzione, nella misura in cui prevede una sanzione differente rispetto a quella individuata dagli articoli 167 e 181 decreto legislativo n. 42/2004, o comunque confliggente con i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito.

6.1.2. In subordine, la società Cartiere Villa Lagarina S.p.a. assume che, laddove si ritenesse l'art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005 astrattamente compatibile con l'art. 167, decreto legislativo n. 42/2004, allora a essere incostituzionale sarebbe la disposizione statale, per assoluta genericità del precetto sanzionatorio e per carenza di proporzionalità e ragionevolezza della sanzione e dunque per violazione degli articoli 23 e 25 della Costituzione.

6.2.1. Il Comune di Mantova ritiene invece che la questione di costituzionalità prospettata da controparte sia infondata.

Secondo l'amministrazione resistente, infatti, la materia dei beni culturali e del paesaggio non è riservata integralmente allo Stato, dal momento che la loro valorizzazione è affidata dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà legislativa concorrente delle regioni, e che la gestione della autorizzazione paesaggistica, anche in sanatoria, compete alla regione sia pure con il parere della soprintendenza. Di talché, a suo dire, la materia sanzionatoria nell'ambito paesaggistico non andrebbe ascritta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, bensì a quella regionale esclusiva fissata in via residuale dal comma quarto del medesimo art. 117 della Costituzione.

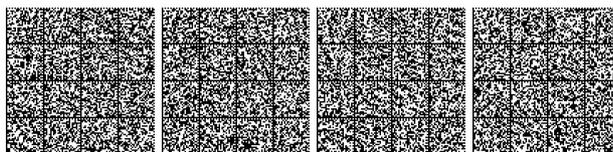
6.2.2. In subordine, l'ente resistente asserisce che la norma regionale si è limitata a precisare il contenuto del termine «profitto» utilizzato dalla disposizione statale per determinare la sanzione pecuniaria conseguente all'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica, in tutti quei casi in cui il profitto non sia determinabile, utilizzando un parametro niente affatto arbitrario o irragionevole.

6.2.3. Anche l'eccezione di incostituzionalità della legge statale sarebbe infondata secondo la difesa del Comune, sia perché la lamentata genericità della disposizione non concretizza in sé un vizio di costituzionalità, sia perché essa viene superata proprio attraverso l'integrazione del precetto operata dalla disposizione regionale.

6.3. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità prospettata dalla società Cartiere Villa Lagarina S.p.a. sia rilevante e — sia pure nei termini che si vanno esporre — non manifestamente infondata, e che dunque sussistano i presupposti fissati dall'art. 23, legge n. 87/1953 per sollevare l'incidente di costituzionalità.

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità

7.1. Come già esposto al punto 5.1., la sanzione irrogata alla società ricorrente è stata determinata, sulla scorta della perizia di stima, che ha preso in considerazione esclusivamente il costo teorico di realizzazione delle opere abusive.



Si tratta, come parimenti visto in precedenza, di un parametro di calcolo non previsto dalla legge statale, ma solo da quella regionale.

Questo comporta che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 83, legge regionale Lombardia determinerebbe l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio che ne ha fatto applicazione e dunque l'accoglimento del ricorso con riferimento a questo unico profilo.

7.2. È pressoché superfluo aggiungere che non costituisce ostacolo alla rilevanza della questione di costituzionalità la circostanza che la stessa non sia stata veicolata nel giudizio attraverso uno specifico e tempestivo motivo di impugnazione del provvedimento sanzionatorio gravato: al giudice *a quo* è riconosciuto, *ex art. 23, III comma, legge 11 marzo 1953, n. 87*, un potere officioso d'investire la Corte costituzionale di una questione di costituzionalità non ritualmente prospettata dalle parti, purché l'eventuale pronuncia di accoglimento da parte della Corte interferisca effettivamente sull'esito del giudizio pendente; ovvero, per usare la formula dell'art. 23 cit. Il comma, la questione può essere sollevata dall'Autorità giurisdizionale qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Nello specifico, poi, parte ricorrente ha contestato la quantificazione della sanzione pecuniaria che le è stata in concreto irrogata dal Comune di Mantova in applicazione dell'art. 83 cit. per cui, ove tale disposizione venisse a perdere efficacia a seguito della pronuncia d'incostituzionalità, la sanzione andrebbe conseguentemente annullata, presupposto necessario per poter poi stabilire se la sanzione possa essere rideterminata nel minor importo indicato dalla ricorrente: e tanto basta ad attribuire a questa un immediato vantaggio, sufficiente a giustificare il ricorso al Giudice delle leggi.

7.3. A rafforzare tale conclusione è che la nuova sanzione pecuniaria da applicare alla società Cartiere Villa Lagarina S.p.a. per l'intervento abusivo realizzato andrebbe, a mente dell'art. 167, comma 5, decreto legislativo n. 42/2004, parametrata sul profitto conseguito (posto che non è in contestazione che l'intervento abusivo non ha provocato alcun danno), di regola inferiore all'80% del costo di costruzione, così come invece stabilisce l'art. 83, legge regionale n. 12/2005 che certamente non costituisce norma di favore per il trasgressore, rispetto al disposto del ripetuto art. 167, comma 5.

Si consideri, sul punto, che il decreto ministeriale del Ministro per i beni culturali e ambientali 26 settembre 1997, intitolato «Determinazione dei parametri e delle modalità per la qualificazione della indennità risarcitoria per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo», all'art. 2 stabiliva che il profitto era «la differenza tra il valore dell'opera realizzata ed i costi sostenuti per la esecuzione della stessa, alla data di effettuazione della perizia», e all'art. 3 che il profitto doveva ritenersi «pari, in via ordinaria al tre per cento del valore d'estimo dell'unità immobiliare».

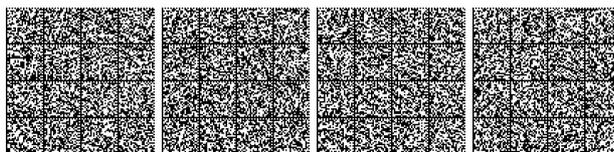
È ben vero che il precitato decreto ministeriale 26 settembre 1997 è stato emanato sotto la vigenza dell'art. 15, legge n. 1497/1939, ma è anche vero che tale norma, per quanto qui di interesse ha la medesima formulazione dell'art. 167, comma 5, decreto legislativo n. 42/2004: anch'essa infatti pone a carico dell'autore dell'abuso il pagamento «di una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione».

E poiché non sembra possibile che il profitto conseguito dal trasgressore, inteso come differenza tra valore dell'opera e costo di realizzazione, possa condurre a un risultato pari o superiore all'80% del costo di costruzione delle opere abusive, è definitivamente confermata la rilevanza della questione di costituzionalità in esame nell'ambito del presente giudizio.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità

8.1. Questo giudice ritiene che la determinazione delle sanzioni amministrative per il caso di inosservanza della disciplina contenuta nella parte terza del decreto legislativo n. 42/2004 sia da ascrivere alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, in quanto rientrante nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Di contro, non convincono le tesi affacciate dalla difesa del Comune, per cui la materia rientrerebbe o nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni ai sensi del comma quarto dell'art. 117 della Costituzione, o in quella concorrente sempre delle regioni, sub specie «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», ai sensi del comma terzo del medesimo art. 117 della Costituzione.



8.2.1. Da un lato, invero, l'apparato sanzionatorio previsto per un determinato settore dell'ordinamento, lungi dal costituire una materia a sé stante, accede piuttosto alla disciplina sostanziale il cui rispetto intende assicurare. Si può concludere quindi che la disciplina sanzionatoria spetta al medesimo soggetto «nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (*ex multis*, sentenze n. 90 del 2013, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004)» (così, Corte costituzionale sentenza 148/2018).

Dunque, non trattandosi di una materia autonoma, quella sanzionatoria non può ricadere nella previsione del comma quarto dell'art. 117 della Costituzione e dunque essere attribuita in via residuale alla potestà legislativa delle regioni.

8.2.2. Dall'altro lato, la «tutela» dell'ambiente e del paesaggio, affidata in via esclusiva allo Stato, e la «valorizzazione» degli stessi, rimessa alla potestà concorrente, sono – ad avviso di questo giudice - due funzioni, certamente intersecantesi, ma diversificate l'una dall'altra. E così mentre la prima mira alla conservazione di un bene complesso e unitario, soddisfacendo a un valore primario dell'ordinamento costituzionale (Corte cost., sentenza n. 201/2021), la seconda mira a migliorarne la fruizione e la conoscenza.

Ciò premesso, questo giudice ritiene che la terza parte del decreto legislativo n. 42/2004 persegua scopi di conservazione dei beni paesaggistici, in quanto vieta espressamente qualsivoglia intervento che li distrugga o li pregiudichi. Tant'è che l'art. 146, decreto legislativo n. 42/2004 subordina l'attività edificatoria nelle aree tutelate alla preventiva verifica di compatibilità dell'opera progettata con l'interesse paesaggistico da parte dell'autorità preposta alla tutela.

È pertanto da ritenersi che il medesimo scopo di tutela sia perseguito dalle sanzioni per la violazione della disciplina contenuta nella terza parte del decreto legislativo n. 42/2004.

E questo, se è più evidente nel caso di sanzione ripristinatoria, lo è anche in caso di sanzione sostitutiva pecuniaria: quest'ultima infatti è comunque diretta a scoraggiare interventi su aree paesaggisticamente tutelate, prima che l'autorità amministrativa si sia pronunciata sui progetti.

8.3. Alla luce delle suesposte considerazioni, questo giudice ritiene che la disciplina delle sanzioni per la violazione dell'art. 146, decreto legislativo n. 42/2004 rientri nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, senza che residui spazio alle regioni per introdurre sanzioni ulteriori e/o diverse rispetto a quelle contenute nella legge statale.

Conclusioni

In conclusione, questo giudice dubita che l'art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005, prevedendo una difforme disciplina sanzionatoria in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, violi l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Va, pertanto, sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005 rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con sospensione del presente giudizio sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla stessa.

Si dispone l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale medesima e le comunicazioni di cui in dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (sezione prima) solleva dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, legge regionale Lombardia n. 12/2005 rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale.

Sospende il presente giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale.



Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al presidente della giunta regionale della Lombardia e che venga comunicata al Presidente del consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Brescia, in collegamento da remoto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7-bis, decreto-legge n. 105/2021, convertito con legge n. 126/2021, e dell'art. 13-*quater* delle N.T.A. del cod. proc. amm., nella Camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente;

Alessandra Tagliasacchi, primo referendario, estensore;

Massimo Zampicinini, referendario;

Il Presidente: ANGELO GABBRICCI

L'estensore: ALESSANDRA TAGLIASACCHI

22C00089

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-020) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 5 1 8 *

€ 4,00

