

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 44

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 novembre 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. 221. Sentenza 13 settembre - 27 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici - Assegnazione della competenza ai Comuni - Sospensione, nelle more, per otto mesi del rilascio delle nuove autorizzazioni di impianti - Violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici - Assegnazione della competenza ai Comuni - Sospensione, nelle more, per otto mesi del rilascio delle nuove autorizzazioni di impianti - Novella sostanzialmente riproduttiva della normativa modificata - Violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Lazio - Modifica in riduzione della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica, in assenza del coinvolgimento degli enti locali interessati - Ricorso del Governo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Attività consentite nelle zone agricole, come indicate da legge regionale cui rinvia il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) - Ricomprensione, a seguito di novella legislativa, delle attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività aziendali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti contenuti nel PTPR, con conseguente violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici - Assegnazione della competenza ai Comuni - Potere sostitutivo della Regione, in caso di inerzia - Istituzione del Gruppo tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14, art. 64, comma 1, lettera *a*), sostitutivo del comma 2 dell'art. 54 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38; art. 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), nella parte in cui introduce i commi *5-bis*, *5-quater* e *5-quinquies* dell'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16, e lettera *c*); art. 81; legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20, art. 6.
- Costituzione, artt. 9, 41, 97 e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *s*) e terzo; direttiva 2009/28/CE, art. 13; direttiva 2001/77/CE; direttiva 2018/2001/UE, art. 15; regolamento (UE) n. 2018/1999.....

Pag. 1

### N. 222. Sentenza 6 - 27 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Agricoltura e zootecnia - Fanghi per l'agricoltura - Norme della Regione Lombardia - Preparazione dei correttivi «gesso di defecazione» e «carbonato di calcio da defecazione» - Possibile impiego dei fanghi di depurazione delle acque reflue - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Cessazione della materia del contendere.**



**Agricoltura e zootecnia - Fanghi per l'agricoltura - Norme della Regione Lombardia - Sostanza correttiva «gesso di defecazione da fanghi» - Estensione delle regole di tracciabilità previste per l'utilizzazione dei fanghi, anziché quella sui rifiuti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Lombardia - Aziende di servizi alla persona (ASP) - Possibilità di riconoscere fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.**

**Tributi - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Maggiorazione delle aliquote per i rifiuti che provengono da Comuni ubicati fuori dal territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, di libera iniziativa economica, di libera circolazione delle cose tra le Regioni, nonché della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità delle questioni.**

– Legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15, artt. 15, 17 e 24.

– Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo, e 120. . . . . Pag. 17

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 66. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

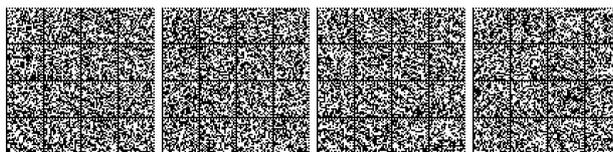
**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 345.791,00, a favore di aziende del trasporto pubblico locale (TPL) extraurbano per il pagamento di servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati - Previsione che al finanziamento di tale debito si provvede mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla missione 1, programma 02, titolo 1.**

– Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *e*), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. -Ditte TPL extraurbano), artt. 1 e 2. . . . . Pag. 25

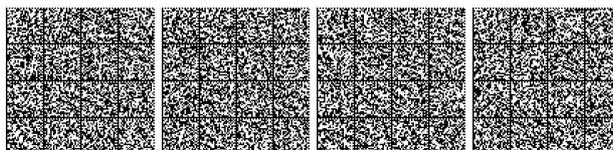
N. 67. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Previsto riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della stessa Regione, per il valore complessivo di euro 304.654,10, derivante dal servizio di fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020 - Finanziamento dei medesimi debiti mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dal capitolo di bilancio 61052.**

– Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020), artt. 1 e 2. . . . . Pag. 27



- N. 68. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 2.578,96, derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019 - Previsione che al finanziamento dei relativi debiti si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dell'intero importo del debito dal capitolo di bilancio 61052.**
- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019), artt. 1 e 2. .... Pag. 29
- N. 124. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 maggio 2022  
**Previdenza - Impiego pubblico - Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età - Prevista corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro - Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione annuale, differenzialmente articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione.**
- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7. .... Pag. 32
- N. 125. Ordinanza del Consiglio di Stato del 19 settembre 2022  
**Regioni - Giunta regionale - Norme della Regione Campania - Previsione che la Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dallo Statuto regionale e in osservanza dei criteri generali elencati dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2010.**
- Legge della Regione Campania 6 agosto 2020 (*recte*: 2010), n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale), art. 2, comma 1. .... Pag. 36
- N. 126. Ordinanza del Tribunale di Roma del 18 luglio 2022  
**Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.**
- Codice penale, art. 629, commi primo e secondo. .... Pag. 43





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 221

*Sentenza 13 settembre - 27 ottobre 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici - Assegnazione della competenza ai Comuni - Sospensione, nelle more, per otto mesi del rilascio delle nuove autorizzazioni di impianti - Violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici - Assegnazione della competenza ai Comuni - Sospensione, nelle more, per otto mesi del rilascio delle nuove autorizzazioni di impianti - Novella sostanzialmente riproduttiva della normativa modificata - Violazione della competenza statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Lazio - Modifica in riduzione della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica, in assenza del coinvolgimento degli enti locali interessati - Ricorso del Governo - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Paesaggio - Norme della Regione Lazio - Attività consentite nelle zone agricole, come indicate da legge regionale cui rinvia il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) - Ricomprensione, a seguito di novella legislativa, delle attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività aziendali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti contenuti nel PTPR, con conseguente violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Lazio - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici - Assegnazione della competenza ai Comuni - Potere sostitutivo della Regione, in caso di inerzia - Istituzione del Gruppo tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14, art. 64, comma 1, lettera *a*), sostitutivo del comma 2 dell'art. 54 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38; art. 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), nella parte in cui introduce i commi *5-bis*, *5-quater* e *5-quinquies* dell'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16, e lettera *c*); art. 81; legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20, art. 6.



- Costituzione, artt. 9, 41, 97 e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *s*) e terzo; direttiva 2009/28/CE, art. 13; direttiva 2001/77/CE; direttiva 2018/2001/UE, art. 15; regolamento (UE) n. 2018/1999.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 1, lettera *a*), 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera *c*), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), e dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11 ottobre 2021 e il 28 febbraio 2022, depositati in cancelleria il 19 ottobre 2021 e il 4 marzo 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 64 del registro ricorsi 2021 e al n. 24 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 47, dell'anno 2021 e n. 15, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lazio, nonché l'atto di intervento di Enel Green Power Italia srl; udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Elisa Caprio per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

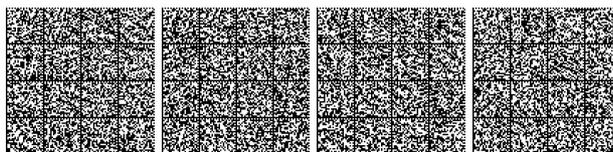
### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 64 del 2021) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 1, lettera *a*); 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera *c*), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.- L'impugnato art. 64, comma 1, lettera *a*), modifica l'art. 54 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), recante la disciplina delle trasformazioni urbanistiche in zona agricola, sostituendone il comma 2.

Il ricorrente rileva che la sostituzione determina per larga parte una diversa articolazione del medesimo contenuto normativo, cui si aggiunge la precisazione concernente la possibilità che la «produzione delle energie rinnovabili» avvenga «anche attraverso la realizzazione di impianti di trattamento degli scarti delle colture agricole e dei liquami prodotti dagli impianti di allevamento del bestiame» (art. 54, comma 2, lettera *b*), numero 6). Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, con la novella in esame il legislatore regionale non è intervenuto sulla disciplina relativa alla tipizzazione delle attività astrattamente previste nelle zone agricole, come tali classificate dagli strumenti urbanistici comunali, ma ha inciso «surrettiziamente sulla disciplina contenuta nel Piano territoriale paesistico regionale in tema di attività in concreto consentite nelle aziende agricole ricadenti in ambiti soggetti a vincolo paesaggistico».

A tale riguardo, l'Avvocatura dello Stato richiama l'art. 52 del piano territoriale paesistico regionale (PTPR) - approvato con deliberazione del Consiglio della Regione Lazio 21 aprile 2021, n. 5 - il cui comma 1 prevede che nell'ambito di aziende agricole in aree vincolate «è consentita la realizzazione di manufatti strettamente funzionali e dimensionati alle attività agricole». Il successivo comma 4 stabilisce, poi, che, previa approvazione di un piano di uti-



lizzazione aziendale (PUA), è altresì consentito l'inserimento di funzioni e attività compatibili ai sensi del citato art. 54, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Orbene, al tempo dell'approvazione del PTPR - dunque prima della novella apportata dalla disposizione impugnata con l'odierno ricorso - tale disposizione faceva riferimento, afferma il ricorrente, alle sole «attività di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali». A seguito della novella, invece, tale rinvio operato dal PTPR assume «un contenuto nettamente più ampio, che esula dalle scelte all'epoca condivise tra Stato e Regione», perché riferibile «anche a tutte le altre «attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali»».

Sarebbe pertanto evidente che la legge regionale impugnata sia solo apparentemente una formale modifica del citato art. 54, perché invero diretta a modificare unilateralmente il PTPR, la cui revisione, invece, «può avvenire esclusivamente nel rispetto dei presupposti e delle modalità previsti dall'Accordo di copianificazione, sottoscritto congiuntamente con il Ministero della Cultura, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Codice di settore».

La volontà regionale di ampliare le attività consentite sarebbe altresì dimostrata dalla relazione illustrativa alla proposta di legge regionale, ove si afferma che la novella qui in esame viene disposta per «un necessario coordinamento» con il PTPR. Sennonché, sarebbe evidente che, ove in sede di copianificazione ci fosse stata l'intenzione di consentire nelle aziende agricole in aree vincolate anche attività diverse da quelle di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali, il rinvio sarebbe stato non soltanto alla lettera *b*) dell'art. 54, comma 2, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, ma all'intero detto comma.

Operando una modifica unilaterale del piano paesaggistico approvato d'intesa con lo Stato, la norma impugnata violerebbe allora l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

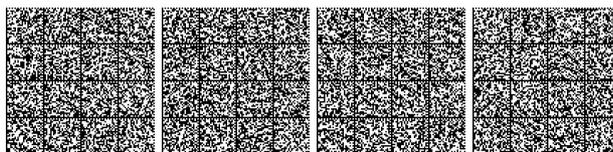
Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, infatti, che con tale decreto legislativo è stata innovata la disciplina in materia di pianificazione paesaggistica, introducendo in particolare il principio della pianificazione congiunta (artt. 135, comma 1, e 143, comma 2), la quale prevede «per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni». In tal modo, è stata assegnata al piano paesaggistico «una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale», presidiata dalla sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, dalla sua coerenza rispetto agli strumenti urbanistici nonché dalla sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica, come la giurisprudenza di questa Corte avrebbe più volte rilevato (sono richiamate le sentenze n. 86 del 2019, n. 272 del 2009, n. 180 del 2008 e n. 182 del 2006). La norma regionale impugnata, pertanto, sarebbe in contrasto con tale normativa statale, perché ha indirettamente modificato, in via unilaterale, il piano paesaggistico.

Oltre alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il ricorrente lamenta anche quella dell'art. 9 Cost., in quanto sarebbe stato determinato un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, che ha il rango di valore primario e assoluto (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 367 del 2007), nonché quella del principio di leale collaborazione, il quale impone alle parti di rispettare gli impegni assunti in accordi ufficiali (sono citate le sentenze di questa Corte n. 240 del 2020 e n. 31 del 2006).

1.2.- L'impugnato art. 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera *c*), modifica l'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili), con disposizioni che però sarebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che non tollerano eccezioni sul territorio nazionale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 69 del 2018) e nel cui ambito va ricondotta la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili, regolata dal 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) (è citata la sentenza di questa Corte n. 189 del 2014).

1.2.1.- L'art. 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), in particolare, modifica l'art. 3.1 della predetta legge regionale, dettando una serie di norme in materia di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, fissando in particolare al 30 giugno 2022 il termine entro il quale i comuni devono individuare dette aree.

Il ricorrente riferisce di essere consapevole che questa Corte, con la sentenza n. 141 del 2021, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 11, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), che ha sancito la competenza comunale all'individuazione delle predette aree, ma ritiene che la questione andrebbe riesaminata alla luce del mutamento del quadro normativo interposto.



Il tema delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, infatti, è stato affrontato dall'art. 5, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020), in attuazione del quale il Governo, il 5 agosto 2021, ha adottato il relativo schema di decreto legislativo, il cui art. 20 detta la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Riportato il testo delle disposizioni evocate, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che, nelle more della definitiva approvazione dello schema di decreto legislativo, in virtù del principio di leale collaborazione la Regione Lazio dovrebbe scongiurare «l'introduzione di discipline anticipatorie degli effetti attuativi, nonché derogatorie, implicanti, medio tempore, potenziali effetti distorsivi».

1.2.2.- L'art. 75, comma 1, lettera *c*), prevede poi l'inserimento nella legge reg. Lazio n. 16 del 2011 dell'art. 3.1.1, che istituisce il gruppo tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee FER (fonti energetiche rinnovabili).

Riportata per esteso la disposizione impugnata, il ricorrente rammenta che il piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) - inviato alla Commissione europea dal Governo italiano a fine 2019 in attuazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio - domanda alle regioni, «sulla base di criteri previamente stabiliti e condivisi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile». L'obiettivo della individuazione concertata è «quello di favorire lo sviluppo coordinato di impianti, rete elettrica e sistemi di accumulo».

La richiamata legge n. 53 del 2021, a tal fine, coinvolge i ministeri di riferimento nello stabilire i criteri e attribuisce «la titolarità del processo programmatico alle Regioni e Province autonome». Lo schema di decreto legislativo, all'art. 20 e in linea con la legge di delega, attribuisce alle regioni e alle province autonome il compito di individuare le aree idonee.

Ne conseguirebbe che la disposizione in esame sarebbe in contrasto «per i motivi dianzi rassegnati» con l'art. 117, commi primo, secondo, lettere *e*) e *s*), e terzo, Cost. «in riferimento ai citati parametri statali ed eurounitari dianzi citati».

1.2.3.- L'art. 75, comma 1, lettera *b*), numero 5), è impugnato altresì nella parte in cui introduce i nuovi commi 5-*quater* e 5-*quinqies* dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011. Sono disposizioni attraverso le quali il legislatore regionale dispone «una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. "moratorie") per otto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale in esame».

L'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le Amministrazioni interessate e che deve concludersi entro novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale): si tratta di un termine che la giurisprudenza costituzionale avrebbe qualificato quale principio fondamentale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Le norme impuginate, stabilendo invece la sospensione del rilascio delle autorizzazioni, si porrebbero pertanto in contrasto con tale principio, come questa Corte avrebbe riconosciuto in relazione a norma analoga nella sentenza n. 364 del 2006 e in base a principi recentemente ribaditi nella sentenza n. 177 del 2021.

Il richiamato principio fondamentale, d'altro canto, attua l'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, poi ripreso dall'art. 15 della direttiva n. 2018/2001/UE, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione), sicché le norme impuginate contrasterebbero anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, le norme regionali in esame sarebbero lesive anche degli artt. 41 e 97 Cost., perché la sospensione del potere autorizzativo in relazione ad attività promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo «costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili», come questa Corte avrebbe già riconosciuto nella sentenza n. 177 del 2018.

1.3.- L'impugnato art. 81 dispone la modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, riducendone i confini.



Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma regionale sarebbe in palese contrasto con gli artt. 22, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), in quanto non sarebbe stato rispettato quanto ivi previsto con riferimento alla partecipazione degli enti locali nella variazione dei confini del parco.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, poi, la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone la valutazione ambientale strategica (VAS) per quei piani che possono avere «impatti significativi sull'ambiente» e sul patrimonio culturale. A parere del ricorrente - in linea con quanto previsto dalla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale le disposizioni di tale direttiva devono essere interpretate in senso ampio (è richiamata la sentenza 22 marzo 2012, in causa C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e altri*, paragrafi da 24 a 43), e dal documento della Commissione europea «Attuazione della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente» - la VAS deve «essere prevista per tutte quelle decisioni che determinano effetti sulle modalità di uso di una determinata area, provocandone un sostanziale cambiamento». Nel caso di specie, tra l'altro, la ripermimetrazione «interessa "piccole aree a livello locale"» e si traduce in una «modifica minore» al piano previgente, sicché dovrebbe essere l'autorità competente a valutare se la ripermimetrazione possa produrre impatti significativi sull'ambiente, derivandone l'«assoggettamento a verifica di assoggettabilità a VAS» o, in assenza dei presupposti, l'esonero da tale verifica.

Al contempo, e «in maniera consequenziale», la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepito dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), il quale imporrebbe la sottoposizione di piani e programmi alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA). A tale riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 38 del 2015 di questa Corte, la quale ha affermato che la disciplina in tema di VINCA è espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e condiziona, pertanto, la legislazione regionale.

D'altra parte - continua il ricorrente - la legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), non prevede che la modifica della perimetrazione di un parco naturale regionale possa effettuarsi con legge, prevedendo al contrario che il relativo piano, che include la perimetrazione definitiva dell'area naturale protetta, sia aggiornato almeno ogni dieci anni, secondo un procedimento - espressamente richiamato - che coinvolge l'ente di gestione, la Giunta regionale, gli enti locali interessati e il Consiglio regionale (art. 26, comma 5-*bis*).

Risulterebbe chiaro, pertanto, che la ripermimetrazione avrebbe dovuto seguire o l'*iter* previsto dalla legge n. 394 del 1991 per l'istituzione di un parco, ovvero quello previsto dalla legge reg. Lazio n. 29 del 1997 per l'aggiornamento del piano del parco, come questa Corte avrebbe riconosciuto nella sentenza n. 134 del 2020.

Il ricorrente prende atto della circostanza per cui la modifica del perimetro del parco è stata preceduta dalle prescritte procedure di consultazione e partecipazione pubblica di cui all'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge n. 394 del 1991, «nondimeno, la lettera della norma stessa non rende chiaro siffatto aspetto istruttorio».

Richiamando la sentenza n. 276 del 2020 di questa Corte - la quale avrebbe affermato che in caso di riduzione del parco la legge deve dettare misure di salvaguardia che possano essere successivamente tradotte nel piano del parco, pena la sua illegittimità - la difesa del ricorrente afferma che la ripermimetrazione di un parco per sottrazione di una determinata area può avvenire soltanto attraverso l'approvazione di un aggiornamento al piano del parco.

Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude, pertanto, per la illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 81 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto contrastante con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale.

2.- Con atto depositato l'8 novembre 2021, la Regione Lazio si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

2.1.- La difesa della resistente muove dalla questione di legittimità costituzionale avente per oggetto l'art. 64, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, in relazione alla quale reputa necessario procedere al corretto inquadramento del procedimento di formazione e approvazione del PTPR, che mostrerebbe la non fondatezza della censura.

Le norme del PTPR, infatti, sono l'esito di un lavoro istruttorio condotto per mezzo di un tavolo congiunto tra il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo - oggi Ministero della cultura - e la Regione Lazio, che ha trovato formalizzazione in un documento, allegato all'atto di costituzione, sottoscritto dalle parti in data 18 dicembre



2019. Con questo documento, è stato condiviso e formalizzato il contenuto normativo del PTPR, parte integrante e sostanziale di detto documento, cui è allegato, «al fine del raggiungimento dell'accordo previsto dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. 42/2004». Con successiva nota del 3 febbraio 2020, il Ministero ha trasmesso il medesimo testo del PTPR, invitando il Presidente della Regione Lazio a sottoporre lo stesso all'approvazione del Consiglio regionale, avvenuta, senza modifiche o integrazioni, con deliberazione n. 5 del 21 aprile 2021. A seguito dell'accordo istituzionale del 27 maggio 2021 tra Ministro della cultura e Presidente della Regione Lazio, il PTPR è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 10 giugno 2021, n. 56, supplemento n. 2. Il PTPR - conclude sul punto la difesa della resistente - è stato dunque elaborato congiuntamente tra Regione e Ministero nel 2019.

2.1.1.- Ciò premesso, la Regione Lazio osserva che l'art. 52, comma 4, del PTPR consente l'inserimento, nelle aziende agricole ricadenti in aree vincolate paesaggisticamente, delle funzioni ed attività con queste compatibili elencate all'art. 54, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Si tratta di un rinvio fisso o recettizio, in quanto il PTPR è frutto dell'attività di copianificazione, sicché «è da escludere che la Regione possa unilateralmente modificare le norme del PTPR incidendo sul contenuto delle disposizioni regionali cui queste fanno rinvio».

Orbene, quando è stato sottoscritto il documento di condivisione istituzionale del PTPR nel dicembre 2019 - ovvero, quando è stato formalizzato il testo del PTPR, rimasto inalterato sino alla sua approvazione nel 2021 - l'art. 54, comma 2, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, introdotto dall'art. 20 della legge della Regione Lazio 10 agosto 2016, n. 12 (Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione) e poi modificato dall'art. 10 della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), aveva una formulazione in base alla quale la lettera *b*) comprendeva «tutte le attività compatibili con la destinazione agricola (definite anche "integrate e complementari")»: ed è a queste norme che deve intendersi il rinvio operato dal PTPR, perché si tratta delle norme vigenti al momento della sua concertazione istituzionale. Diversamente, le successive modifiche della disposizione cui il PTPR rinvia avrebbero l'effetto, inammissibile, di modificare il contenuto di quest'ultimo.

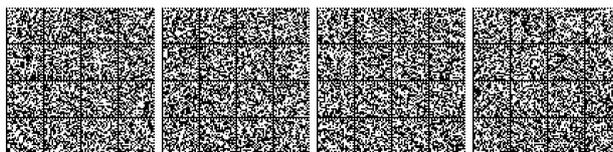
Con l'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, il citato art. 54, comma 2, è stato oggetto di una prima riformulazione - che rispondeva ad «esigenze di razionalizzazione e riorganizzazione» della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 - all'esito della quale la lettera *b*) faceva riferimento alle sole attività di «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali». Trattasi di modifica che, sull'art. 52, comma 4, del PTPR, avrebbe effetti in senso restrittivo, perché nelle zone agricole vincolate sarebbero consentite non tutte le attività compatibili con la destinazione agricola, ma soltanto quelle di cui alla riformulazione: trattandosi, tuttavia, di modifica successiva alla condivisione istituzionale delle norme del PTPR, essa è espressiva della sola volontà regionale e non può dunque incidere su quest'ultimo.

Senonché, entrato in vigore nel 2021 il PTPR, «si è verificato che gli operatori davano applicazione» a quest'ultimo in base alla formulazione dell'art. 54, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 come disposta con la legge reg. Lazio n. 1 del 2020. Il legislatore regionale, pertanto, con la norma impugnata ha inteso tornare alla formulazione vigente al momento della condivisione del PTPR con il Ministero, al fine di evitare un'applicazione di quest'ultimo non conforme alla volontà espressa dalle parti istituzionali. Ne consegue che con l'art. 64, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021 il legislatore regionale «in alcun modo ha voluto surrettiziamente e unilateralmente» incidere sul PTPR, ma ne ha invece voluto «garantire il rispetto sostanziale», «tornando sostanzialmente alla formulazione originaria»: di qui, secondo la resistente, l'infondatezza del ricorso, giacché lo Stato pretenderebbe di applicare una normativa non esistente al momento dell'accordo tra Regione Lazio e Ministero della cultura sul testo del PTPR.

Del resto - aggiunge in conclusione la difesa della Regione Lazio - anche l'accordo istituzionale tra Presidente della Regione e Ministro della cultura del 27 maggio 2021, agli artt. 1, comma 4, e 2, comma 1, espressamente si riferisce al testo del PTPR sottoscritto nel dicembre 2019, di modo che non può dubitarsi che «i rinvii recettizi in esso contenuti devono intendersi alle discipline in quel momento vigenti, rimanendo in tal modo irrilevanti tutte le modifiche successivamente intervenute» e che, pertanto, la Regione non ha violato con la norma impugnata i principi di rango statale di copianificazione e di leale collaborazione.

2.2.- Con riferimento all'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera *c*), la Regione Lazio rileva, innanzitutto, che lo schema di decreto legislativo evocato dal ricorrente, non essendo ancora stato approvato, «non potrebbe costituire presupposto per una eventuale pronuncia di illegittimità della norma regionale».

2.2.1.- Per quel che riguarda la censura rivolta all'art. 75, comma 1, lettera *b*), in base alla quale il legislatore regionale avrebbe dovuto tener conto almeno della normativa dettata dalla legge delega n. 53 del 2021, la difesa della resistente rappresenta che le norme impuginate hanno «come scopo quello di precisare la tempistica per l'individuazione delle aree non idonee da parte dei comuni, nonché le attività di supporto ai comuni stessi e l'esercizio del potere



sostitutivo regionale in caso di inerzia». Tale normativa non precluderebbe certo alla Regione «un successivo intervento legislativo di attuazione del decreto legislativo di recepimento della Direttiva UE 2018/2001», non appena questo sarà entrato in vigore.

2.2.2.- Per quel che concerne, invece, l'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera c), la Regione Lazio, descrittore il contenuto normativo e richiamato quello della normativa interposta evocata dal ricorrente, osserva che quella regionale è dichiaratamente una «disciplina di natura transitoria», in attesa del recepimento della richiamata direttiva per opera del legislatore delegato, cui sarà data «piena attuazione» provvedendo ad adeguare la normativa regionale.

2.3.- Non fondate sarebbero anche le censure aventi ad oggetto l'art. 75, comma 1, lettera b), nella parte in cui, al numero 5), introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies* dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011.

La difesa della resistente afferma che le disposizioni introdotte dal legislatore regionale devono essere interpretate «letteralmente». Ciò dovrebbe portare a concludere, con riferimento alle installazioni di fotovoltaico posizionato a terra di grandi dimensioni, che non sono stati sospesi i termini di conclusione dei procedimenti, «bensì soltanto le installazioni». Per quanto attiene, invece, alle nuove autorizzazioni di impianti di produzione di energia eolica, la disposta sospensione di otto mesi «non costituisce altro che un termine massimo», non essendo dunque esclusa la possibilità che i comuni individuino le aree non idonee in un termine inferiore; inoltre, la sospensione dovrebbe intendersi «riferita alle sole nuove domande di autorizzazione e non a quelle già presentate». Tutto ciò varrebbe a escludere la violazione dell'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003.

Le norme impugnate, inoltre, sarebbero proporzionate - in quanto limitate nel tempo - e necessarie - in quanto volte a tutelare l'ambiente - sicché non potrebbero dirsi in contrasto con l'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE.

Neppure, infine, potrebbero dirsi violati gli artt. 41 e 97 Cost. Nella sentenza n. 177 del 2018 questa Corte ha sì dichiarato costituzionalmente illegittima una simile legge regionale campana, ma perché essa disponeva una sospensione dei termini per il rilascio delle autorizzazioni «in via generale». La normativa regionale impugnata, invece, prevederebbe una sospensione «puntuale e ben delimitata», finalizzata a contemperare l'interesse a una massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili con quelli ambientali.

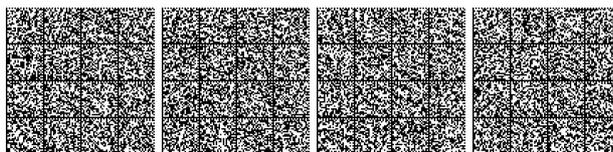
2.4.- La Regione Lazio, infine, reputa non fondate anche le censure che il ricorrente rivolge all'art. 81 della impugnata legge regionale.

Premesso che, a parere della difesa della resistente, questa Corte con la sentenza n. 276 del 2020 avrebbe già riconosciuto la piena legittimità della «modalità di modifica del perimetro del Parco con legge e [del]la procedura seguita», si afferma, innanzitutto, che con la norma impugnata «si è sostanzialmente posto fine ad un errore di graficizzazione», in quanto si è esclusa dalla perimetrazione del parco «un'area di esigue dimensioni, relativa ad un contesto territoriale ormai completamente urbanizzato, coincidente con un lotto edificato», il quale è stato «ricompreso all'interno del perimetro per mero errore in quanto, nella fase di ampliamento dell'area protetta, ci si è avvalsi di una base cartografica non aggiornata», come risulterebbe dalla documentazione allegata; si tratta di un edificio presente erroneamente all'interno dell'area protetta sin dal 2002, quando è stato istituito il piano del parco.

In merito alla procedura adottata, la difesa regionale afferma di avere più volte sostenuto che la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire - come avrebbe confermato anche la sentenza n. 276 del 2020 di questa Corte - con legge regionale, purché si rispetti quanto previsto dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991. Se, dunque, l'ampliamento o anche la «rettifica-riduzione» del perimetro di un parco regionale può avvenire con legge, non può aversi allora la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché delle direttive 2001/42/CE e 92/43/CE e dell'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003, poiché è solo il piano regionale delle aree protette di cui all'art. 7 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 che dovrebbe essere sottoposto a VAS, valutazione di impatto ambientale (VIA) e VINCA.

D'altra parte, osserva la Regione Lazio, la VAS ha lo scopo di «rendere compatibile l'attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile e integrare le scelte di pianificazione discrezionali, tipiche dei piani e dei programmi», mentre nel caso di specie «non si è trattato di una attività pianificatoria, in grado di dispiegare i propri effetti sul bene ambiente, mancando l'interazione tra tale attività e le componenti ambientali». A tale proposito, viene richiamato anche un passo della sentenza n. 276 del 2020 di questa Corte, lì dove si è affermato che «l'art. 12, comma 4, della legge n. 394 del 1991 [...] prevede la VAS per il piano del parco».

Per quel che riguarda la mancata partecipazione degli enti locali alla procedura di variazione del perimetro, la difesa regionale osserva che la disposta riduzione è stata «ritenuta opportuna dall'Ente gestore dell'area naturale protetta, che nulla ha avuto da riscontrare in merito, così come non risulta vi siano stati altri enti contrari»; del resto, il loro coinvolgimento sarebbe stato ultroneo, a fronte di un mero «ripristino di una corretta graficizzazione e correzione di un errore materiale».



3.- In data 1° dicembre 2021, l'Associazione Verdi Ambiente e Società - A.P.S. onlus ha depositato una opinione scritta, in qualità di amicus curiae, la quale è stata ammessa con decreto del Presidente di questa Corte del 30 giugno 2022.

Nell'opinione si sostiene la illegittimità costituzionale della disciplina regionale impugnata, proponendo alcune osservazioni in particolare sulla nozione di «attività multimprenditoriali» di cui all'impugnato art. 64, che possono essere svolte, secondo quanto stabilito dall'art. 3, comma 1-bis, della legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), da «soggetti definiti “soggetti connessi”». Secondo l'Associazione, con l'intervento legislativo la Regione Lazio avrebbe esteso agli imprenditori commerciali, in qualità di soggetti connessi con il soggetto agricolo, «la possibilità di esercitare in area agricola tutta una serie di attività», per alcuni aspetti sovrapponibili a quelle che l'art. 2135 del codice civile riserva invece all'imprenditore agricolo.

4.- In data 13 dicembre 2021, ha spiegato atto di intervento in giudizio Enel Green Power Italia srl, società che sviluppa e gestisce attività di generazione di energia da fonti rinnovabili, la quale assume di «rivestire un ruolo fondamentale nel processo di transizione energetica, essendo uno tra i principali operatori nel settore delle rinnovabili a livello nazionale».

Secondo l'interveniente, «[l']indebita limitazione allo sviluppo delle energie rinnovabili perpetrata dalla legge regionale impugnata [...] incide direttamente sull'attività istituzionale della società interveniente», dal che la legittimazione all'intervento in giudizio. L'orientamento di questa Corte a escludere l'ammissibilità di interventi in giudizio da parte di soggetti terzi e privi di potestà legislativa, infatti, meriterebbe un ripensamento in ragione del rinvio dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale all'art. 4, comma 3, delle medesime norme, che 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 scritta in qualità di amici curiae; inoltre, verrebbe negato il diritto a un giudice e a un giudizio effettivo.

Nel merito, Enel Green Power Italia srl afferma, innanzitutto, che la sentenza n. 141 del 2021 di questa Corte non inciderebbe sulle censure avanzate nel presente giudizio. Ricostruito, poi, il quadro normativo e la giurisprudenza di questa Corte in materia, conclude chiedendo che sia accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria il 23 agosto 2022, con la quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

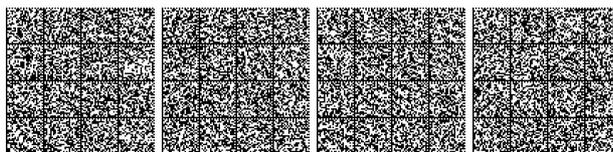
5.1.- Con riferimento all'impugnazione dell'art. 64, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la ricostruzione offerta dalla Regione Lazio sia «artificiosa, oltreché smentita dai fatti».

Ampiamente ripercorse le vicende che negli ultimi anni hanno interessato il PTPR della Regione Lazio, il ricorrente rileva che il testo di quest'ultimo - oggetto delle verifiche effettuate dal Ministero della cultura sul PTPR approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2021, a seguito delle quali si è concluso l'accordo tra Ministero della cultura e Regione Lazio in data 27 maggio 2021 - presentava un rinvio all'art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 il quale a quel tempo, ossia antecedentemente alle modifiche apportate dalla disposizione impugnata, si riferiva soltanto alle «attività di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali».

In proposito, il Presidente del Consiglio dei ministri reputa utile ricordare che questa Corte, con la sentenza n. 141 del 2021, ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale proposta avverso l'art. 6, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che aveva sostituito l'art. 54, comma 2, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999: e ciò perché si è ritenuto che la produzione di energie rinnovabili quale attività multimprenditoriale in zona agricola, consentita dalla modifica normativa, dovesse pur sempre essere subordinata al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR.

La disposizione impugnata, che fa assumere al rinvio operato dal PTPR all'art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 un «contenuto nettamente più ampio, che esula dalle scelte condivise tra Stato e Regione», ha invece l'effetto di operare una modifica unilaterale del piano.

5.2.- Con riferimento all'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), il Presidente del Consiglio dei ministri, richiamate le ragioni di censura, rileva che «il quadro normativo interposto si è venuto a delineare» con l'entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili». Emergerebbe allora in maniera netta «la chiara volontà del legislatore statale di delineare una disciplina uniforme per l'installazione degli impianti a fonte rinnovabile, al fine precipuo di scongiurare applicazione difformi a livello locale», sicché gli argomenti della Regione Lazio adoperati in sede di costituzione in giudizio non sarebbero idonei a superare i contestati profili di illegittimità costituzionale.



5.3.- Per quel che concerne l'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera *b*), numero 5), il ricorrente rileva che le considerazioni svolte dalla resistente non sarebbero in grado di superare i dubbi di illegittimità costituzionale, atteso che la disposizione determina un arresto dei procedimenti autorizzativi oltre che delle installazioni degli impianti a fonte rinnovabile, il tutto impedendo che la ponderazione degli interessi avvenga «nel fisiologico contesto procedimentale unico». Il contrasto con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 - che questa Corte ha ripetutamente qualificato principio fondamentale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - sarebbe pertanto evidente. Ulteriormente richiamati gli argomenti già spesi in proposito nel ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che la normativa regionale è difforme rispetto al «paradigma normativo di riferimento, confermato (de iure condito) alla luce di quanto al riguardo stabilito dal recente decreto legislativo n. 199 del 2021 (ex art. 20, comma 6)».

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 24 del 2022), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *e*) e *s*), e terzo, Cost.

6.1.- Con tale articolo, il legislatore regionale ha nuovamente modificato l'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, sostituendo il comma 5-*quater* introdotto dall'art. 75, comma 1, lettera *b*), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, già oggetto del ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021: alla luce della novella, sono prorogati i procedimenti autorizzatori in atto al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, il cui esito positivo è subordinato «all'inclusione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili in siti diversi da quelli dichiarati inidonei da parte dei comuni interessati»; contestualmente è stata disposta una moratoria in attesa di tale individuazione.

A parere del ricorrente, l'impugnato art. 6 è in contrasto con il d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina inderogabilmente la promozione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili (è richiamata la sentenza n. 189 del 2014 di questa Corte). Determinando una sospensione del rilascio delle autorizzazioni, infatti, «produce l'effetto di un arresto procedimentale che contravviene al principio fondamentale» di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale risulta ispirato «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (è citata la sentenza n. 364 del 2006 ed è richiamata la sentenza n. 177 del 2021).

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, poi, che l'evocata norma interposta è attuativa dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, poi ripreso dall'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE, sicché la disposizione regionale impugnata è altresì in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

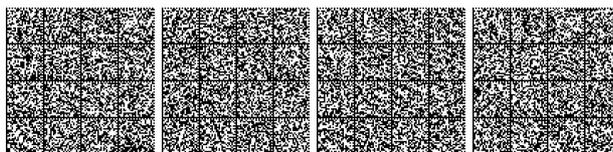
L'art. 6 della legge reg. Lazio n. 20 del 2021 sarebbe lesiva, secondo il ricorrente, anche degli artt. 41 e 97 Cost., perché la sospensione del potere autorizzativo in relazione ad attività promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo «costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili», come questa Corte avrebbe già riconosciuto nella sentenza n. 177 del 2018 (è richiamata anche la sentenza n. 69 del 2018).

La norma regionale, infine, sarebbe altresì in contrasto con i principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021, adottato anche per dare attuazione alle misure del piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). In particolare, la disposizione censurata - lì dove prevede la competenza comunale a individuare le aree idonee o non idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra e la moratoria dei procedimenti autorizzatori in corso - sarebbe incompatibile con quanto dettato dall'art. 20 del citato decreto legislativo. D'altronde, nel senso dell'esclusiva competenza delle regioni a definire le aree idonee questa Corte si sarebbe già pronunciata con la sentenza n. 106 del 2020.

7.- Con atto depositato il 7 aprile 2022, la Regione Lazio si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

7.1.- La difesa della Regione rileva che la nuova formulazione del citato comma 5-*quater* «interessa esclusivamente le autorizzazioni non ancora rilasciate alla data di entrata in vigore della legge regionale 14/2021». La sospensione disposta è volta a bilanciare la diffusione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili con la tutela del paesaggio e il consumo del suolo agricolo ed è fissata nel termine massimo di otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, che scade (è scaduto) il 13 aprile 2022.

La resistente rappresenta, poi, che con deliberazione della Giunta della Regione Lazio 16 novembre 2021 n. 782, è stato istituito il gruppo tecnico interdisciplinare chiamato a individuare, ai sensi dell'art. 3.1.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, le aree idonee e non idonee alla installazione di fonti energetiche rinnovabili. Detto gruppo ha redatto un documento che «ha l'obiettivo di individuare un quadro definito di riferimento delle aree ove non è consentito intraprendere procedimenti volti alla realizzazione di impianti alimentati da FER».



Secondo la Regione Lazio, «i due principali profili di illegittimità» costituzionale dovrebbero considerarsi dunque superati, in quanto gli effetti della sospensione scadono (sono scaduti) il 13 aprile 2022 e la competenza comunale all'individuazione delle aree non idonee è stata ora attribuita a una struttura regionale. La resistente afferma, infine, che «[s]arà cura dei competenti Organi regionali provvedere quanto prima all'adeguamento della suddetta norma legislativa».

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria il 5 luglio 2022, con la quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

8.1.- Richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la natura di principio fondamentale all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il ricorrente osserva che l'odierna questione di legittimità costituzionale sarebbe analoga a quella decisa da questa Corte con le sentenze n. 177 e n. 14 del 2018: la norma impugnata sarebbe dunque costituzionalmente illegittima per contrasto tanto con l'art. 117, terzo comma, Cost., quanto con l'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della violazione della normativa comunitaria, già richiamata nel ricorso, alla quale la normativa statale interposta darebbe attuazione.

L'impugnato art. 6, poi, altererebbe «il quadro delle competenze amministrative definito dai principi statali, che vedono, quindi, vanificati gli obiettivi di semplificazione e di razionalizzazione perseguiti per il tramite dell'autorizzazione unica». Dovrebbe essere l'atto di pianificazione, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, a individuare «le incompatibilità di determinate aree, in relazione al tipo e alle dimensioni degli impianti». La norma regionale, invece, affida ai comuni «il compito di definire autonomamente le aree non idonee», in tal modo contrastando con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

8.2.- Ribaditi gli argomenti che dimostrerebbero la violazione, altresì, degli artt. 41 e 97 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato esclude che gli argomenti adottati dalla Regione Lazio nell'atto di costituzione valgano a far cessare la materia del contendere.

Innanzitutto, deve rilevarsi che la norma impugnata ha avuto effetti per un lungo periodo di tempo e la resistente non «ha offerto elementi di prova per dimostrare che la disposizione non abbia avuto alcun impatto concreto»: di qui, l'interesse ad una pronuncia di accoglimento.

Neppure fa superare i rilievi d'illegittimità costituzionale il documento redatto dal gruppo tecnico interdisciplinare, per mezzo del quale sarebbe superata la competenza comunale all'individuazione delle aree idonee e non idonee. Al di là del fatto che «le risultanze dell'istruttoria svolta non sono state ancora recepite in un apposito strumento normativo», che sarebbe necessario per eliminare le incertezze circa l'applicazione della disposizione impugnata, il ricorrente precisa che non ricorrono le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale per la dichiarazione della cessata materia del contendere.

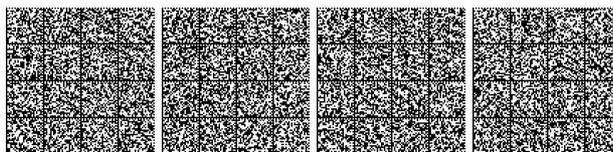
### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021 ha impugnato gli artt. 64, comma 1, lettera a); 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il successivo ricorso, iscritto al n. 24 reg. ric. 2022, ha impugnato l'art. 6 della legge della reg. Lazio n. 20 del 2021, deducendo la violazione degli artt. 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, Cost.

2.- L'art. 6, impugnato con il ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. 2022, ha modificato l'art. 3.1 della legge della reg. Lazio n. 16 del 2011, sostituendo il comma 5-*quater* che era stato introdotto dall'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, già impugnato con il primo dei ricorsi in esame.

In ragione della parziale connessione tra i giudizi, essi devono dunque essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.- In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento, nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, di Enel Green Power Italia srl, in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, come questa Corte ha reiteratamente affermato, «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 ricorrono i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (tra le più recenti, sentenze n. 121 e n. 46 del 2022; ordinanza n. 134 del 2022).



Nell'atto di intervento, il soggetto privato sostiene che tale orientamento dovrebbe essere rimeditato alla luce delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, poiché altrimenti coloro che abbiano una posizione qualificata in termini di interesse subirebbero un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a chi può depositare un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*. Questa Corte ha già ritenuto errata una simile argomentazione, rilevando che la *ratio* dell'intervento nel giudizio costituzionale è «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» (sentenza n. 121 del 2022), e che la possibilità di depositare opinioni è volta ad offrire elementi e argomenti utili alla conoscenza del caso e alla valutazione delle questioni proposte, «che arricchiscono il giudizio a beneficio di tutti, compresi coloro che vantano interessi correlati all'esito del processo costituzionale» (ancora sentenza n. 121 del 2022).

4.- Ancora in via preliminare, deve darsi atto che la Regione Lazio, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto che entrambi i ricorsi siano dichiarato inammissibili o, altrimenti, non fondati.

Le eccezioni d'inammissibilità vanno tuttavia disattese: si tratta, invero, di mere clausole di stile, giacché nelle difese nulla è argomentato in punto di ammissibilità dei ricorsi.

5.- Nel merito, converrà esaminare dapprima le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 64, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, il quale modifica l'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, recante la disciplina delle trasformazioni urbanistiche in zona agricola, sostituendone il comma 2.

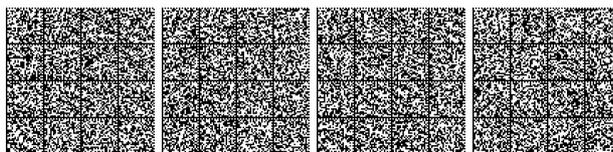
Secondo il ricorrente, con la novella il legislatore regionale ha inciso «surrettiziamente sulla disciplina contenuta nel Piano territoriale paesistico regionale in tema di attività in concreto consentite nelle aziende agricole ricadenti in ambiti soggetti a vincolo paesaggistico». L'art. 52 del piano territoriale paesistico regionale (PTPR) prevede infatti, al comma 1, che nell'ambito di aziende agricole in aree vincolate «è consentita la realizzazione di manufatti, strettamente funzionali e dimensionati alle attività agricole» e, al successivo comma 4, che, previa approvazione di un piano di utilizzazione aziendale (PUA), è altresì consentito l'inserimento di funzioni e attività compatibili ai sensi del citato art. 54, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Secondo il ricorrente, al tempo dell'approvazione del PTPR - dunque prima dell'adozione della disposizione impugnata - l'ora richiamata normativa regionale faceva riferimento alle sole «attività di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali», mentre oggi il piano paesaggistico, mercé il rinvio operato, assume «un contenuto nettamente più ampio, che esula dalle scelte all'epoca condivise tra Stato e Regione», perché riferibile anche a tutte le altre «“attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali”».

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale del citato art. 64, nella parte impugnata, in quanto la modifica unilaterale del PTPR - la cui revisione, invece, «può avvenire esclusivamente nel rispetto dei presupposti e delle modalità previsti dall'Accordo di copianificazione, sottoscritto congiuntamente con il Ministero della Cultura, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Codice di settore» - violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Le norme interposte, infatti, declinerebbero il principio della pianificazione congiunta e assegnerebbero al piano paesaggistico «una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale», presidiata dalla sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, dalla sua cogenza rispetto agli strumenti urbanistici nonché dalla sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica, come la giurisprudenza di questa Corte avrebbe più volte rilevato. La norma regionale impugnata, che avrebbe modificato, in via unilaterale, il PTPR della Regione Lazio, dovrebbe dunque reputarsi costituzionalmente illegittima.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che sarebbero violati anche l'art. 9 Cost., in quanto sarebbe stato determinato un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, nonché il principio di leale collaborazione, il quale impone alle parti di rispettare gli impegni assunti in accordi ufficiali.

5.1.- Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

Questa Corte ha di recente ribadito, proprio in riferimento alla procedura di approvazione del PTPR precedentemente seguita dalla Regione Lazio, che l'art. 135 cod. beni culturali pone, in relazione a specifici beni paesaggistici, «un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico» (sentenza n. 240 del 2020), il quale è «un riflesso della necessaria “impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 64 del 2015), e mira a “garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente” (sentenza n. 210 del 2016)» (ancora sentenza n. 240 del 2020). La pianificazione paesaggistica è, dunque, «valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio» (così, da



ultimo, sentenza n. 192 del 2022), al punto che il piano paesaggistico regionale ha immediata prevalenza su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (*ex multis*, sentenze n. 192, n. 45 e n. 24 del 2022, n. 261, n. 141 e n. 74 del 2021).

Da questi principi consegue che, di norma, quando un piano paesaggistico effettui un rinvio ad altra disposizione di legge - come nel caso di specie - detto rinvio deve considerarsi fisso: la necessaria elaborazione congiunta del PTPR, infatti, impone di ritenere che le parti, nel momento in cui concordano di fare riferimento a una o più disposizioni vigenti, abbiano voluto incorporare nel piano le norme espresse dalla legislazione oggetto del rinvio. Ne consegue che gli eventuali interventi sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di determinarne un'unilaterale modifica - come, d'altra parte, riconosciuto nel caso in esame anche dalla resistente Regione Lazio - e non hanno dunque alcuna efficacia su quest'ultimo, il cui contenuto normativo resta quello frutto della elaborazione congiunta. Va, del resto, considerato che la normativa regionale oggetto di rinvio concerne non soltanto aree paesaggisticamente rilevanti: l'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, infatti, reca la disciplina riguardante le trasformazioni urbanistiche in zona agricola - in qualsiasi zona agricola - mentre l'art. 52 del PTPR è volto a individuare quali manufatti e quali attività siano realizzabili nelle aziende agricole che si trovino in aree vincolate ed è nell'indicare tali attività che effettua il rinvio al solo comma 2, lettera b), del citato art. 54.

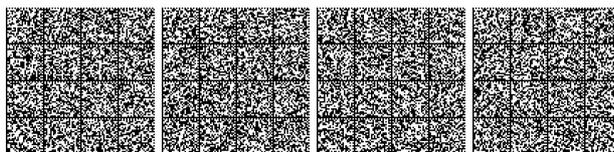
5.1.1.- Ai fini dell'individuazione della norma incorporata nel PTPR, dunque, deve farsi riferimento alla disposizione vigente alla data della conclusione del procedimento di copianificazione.

Secondo quanto disposto dall'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, le regioni e lo Stato stipulano intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, il quale, una volta definito, «è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241». È solamente con detto accordo, pertanto, che può dirsi concluso il procedimento di pianificazione paesaggistica necessariamente congiunta tra regione e Stato e, conseguentemente e in linea di principio, per individuare la norma incorporata nel piano deve farsi riferimento alla disposizione, oggetto di rinvio per opera del PTPR, vigente alla data della stipula dell'accordo tra pubbliche amministrazioni.

Ciò detto in linea di principio, va tuttavia osservato che, nel caso di specie, è lo stesso accordo ai sensi dell'art. 143 cod. beni culturali che impone di ritenere - come sostenuto in atti dalla Regione Lazio - che la norma incorporata nel PTPR non sia quella dettata dalla formulazione dell'art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 vigente il 27 maggio 2021, data della sottoscrizione dell'accordo, ma quella dettata dalla formulazione della medesima disposizione vigente il 18 dicembre 2019, allorché fu sottoscritto tra le parti il documento di condivisione dei contenuti del PTPR della Regione Lazio ai fini della stipula dell'accordo di cui al codice dei beni culturali.

L'art. 1, comma 4, dell'accordo del maggio 2021, infatti, stabilisce che esso accordo «recepisce e fa proprio» l'allegato documento di condivisione del dicembre 2019, così come il successivo art. 2, comma 1, lettera d), ancor più chiaramente afferma che «le norme del PTPR sono costituite dal testo normativo di cui al Documento di condivisione di cui all'articolo 1, comma 4, denominato "02.01 - Norme PTPR - Accordo Regione/MiBACT"». Risulta chiara allora l'intentio delle parti, nel caso di specie, di approvare un testo il cui contenuto era già stato previamente definito, sicché il rinvio operato dall'art. 52 del PTPR - essendo stato concordato il testo di detto articolo in occasione della stipula del richiamato documento di condivisione - deve intendersi riferito all'art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, nella formulazione vigente il 18 dicembre 2019.

D'altro canto, che nella vicenda in esame la definizione del testo del PTPR sia avvenuta nel dicembre 2019, e che quel testo le parti abbiano inteso approvare con l'accordo del maggio 2021, è suffragato da ulteriori elementi in punto di fatto: a) nel documento di condivisione si dà atto che il lavoro condotto dal tavolo congiunto ha portato «alla stesura di un testo normativo denominato "02.01 - Norme PTPR - Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT"» il quale, allegato al documento «di cui forma parte integrante e sostanziale, [...] costituisce il testo completo delle norme del PTPR proposte per la stipula dell'accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo e la Regione Lazio» ai sensi del codice dei beni culturali; b) in una successiva nota del ministero del 3 febbraio 2020, ribadito che l'esame dei contenuti del PTPR si è concluso «con la stesura di un testo normativo denominato "02.01 - Norme PTPR - Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT"», si comunica alla Regione Lazio che «l'approvazione da parte del Consiglio Regionale del testo normativo del PTPR allegato alla presente senza ulteriori modifiche ed integrazioni» potrà assicurare la stipula dell'accordo tra pubbliche amministrazioni e la «positiva conclusione» dell'*iter* di approvazione del PTPR; c) infine, il Consiglio regionale del Lazio, all'atto di approvare il piano paesaggistico a seguito della sottoscrizione dell'accordo ex art. 143 cod. beni culturali, ha espressamente richiamato quale testo del PTPR, nelle premesse della deliberazione consiliare n. 5 del 21 aprile 2021, quello «denominato "02.01 - Norme PTPR - Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT" [...] il quale assicura il rispetto del lavoro istruttorio congiunto svolto con il Ministero».



5.1.2.- Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 64, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021 sono tutte non fondate, in ragione dell'erroneo presupposto interpretativo dal quale muovono: la disposizione censurata non ha determinato alcuna unilaterale modifica dell'art. 52 del PTPR della Regione Lazio, poiché non ha alcun effetto sul rinvio operato da detto art. 52 all'art. 54, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, che è un rinvio fisso e, dunque, deve intendersi alle norme espresse dalla formulazione di quest'ultima disposizione vigente alla data del 18 dicembre 2019.

6.- Un secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, introdotto con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, ha ad oggetto l'art. 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera *c*), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021. L'impugnazione del numero 5) deve intendersi alla sola parte in cui inserisce i commi *5-bis* e *5-ter* all'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce che, con il citato art. 75, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 4) e 5), il legislatore regionale ha modificato la richiamata legge reg. Lazio n. 16 del 2011, dettando una serie di norme in materia di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, attribuendo tale compito ai comuni. Secondo il ricorrente, le norme impugnite sarebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La difesa dello Stato sostiene, in particolare, che il tema delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili sarebbe stato affrontato dall'art. 5, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge n. 53 del 2021, a seguito del quale il Governo, il 5 agosto 2021, ha adottato il relativo schema di decreto legislativo, il cui art. 20 detta la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Riportato il testo delle disposizioni evocate, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che, nelle more della definitiva approvazione dello schema di decreto legislativo, il principio di leale collaborazione impedisce alle regioni di introdurre «discipline anticipatorie degli effetti attuativi, nonché derogatorie, implicanti, medio tempore, potenziali effetti distorsivi».

Per quel che concerne l'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera *c*), il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che, prevedendo l'inserimento nella legge reg. Lazio n. 16 del 2011 dell'art. 3.1.1, il quale istituisce il gruppo tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee FER, il legislatore regionale avrebbe violato l'art. 117, commi primo, secondo, lettere *e*) e *s*), e terzo, Cost.

Il ricorrente, riportata per esteso la disposizione impugnata, osserva che il piano nazionale per l'energia e il clima demanda alle regioni, «sulla base di criteri previamente stabiliti e condivisi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile». La richiamata legge n. 53 del 2021 coinvolge i ministeri di riferimento nello stabilire i criteri e attribuisce «la titolarità del processo programmatico alle Regioni e Province autonome». Lo schema di decreto legislativo, all'art. 20 e in linea con la legge di delega, attribuisce alle regioni e alle province autonome il compito di individuare le aree idonee.

Ne conseguirebbe che la disposizione in esame sarebbe in contrasto «per i motivi dianzi rassegnati» con i parametri costituzionali e interposti evocati.

6.1.- Le promosse questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili.

Questa Corte ha da tempo e costantemente affermato che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (da ultimo, sentenza n. 123 del 2022). Il ricorrente, pertanto, «ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnite 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)» (sentenza n. 119 del 2022).

6.1.1.- L'odierno ricorrente, con riguardo alle censure in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere *e*) e *s*), Cost. si è limitato a dedurre la violazione di tali parametri costituzionali, senza alcuna autonoma motivazione che illustri le supposte ragioni di contrasto, sicché mancano gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le promosse questioni di legittimità costituzionale (da ultimo, sentenza n. 23 del 2022).

6.1.2.- Non soddisfano i requisiti per essere scrutinate nel merito neppure le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sub «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».



Il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle questioni ora in esame, non richiama affatto la disciplina recata dal d.lgs. n. 387 del 2003, né quella dettata dalle linee guida emanate, sulla base dell'art. 12 di detto decreto legislativo, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili): discipline, queste, che la costante giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto recare principi fondamentali nella materia *de qua* e che sono pienamente operanti nelle more della compiuta attuazione della nuova disciplina statale di cui alla legge di delega n. 53 del 2021 e al relativo d.lgs. n. 199 del 2021, emanato peraltro successivamente tanto alla legge regionale impugnata quanto al deposito dell'odierno ricorso (sentenza n. 216 del 2022).

Il ricorrente lamenta esclusivamente il contrasto delle norme regionali con l'art. 5, comma 1, lettere *a)* e *b)*, dell'ora richiamata legge n. 53 del 2021 e con l'art. 20, comma 4, del relativo schema di decreto legislativo. A tacer del fatto che quest'ultimo atto non è idoneo, in quanto mero schema di decreto legislativo, ad assurgere a norma interposta, in punto d'inammissibilità è dirimente la circostanza che non è stato assolto l'«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» (sentenza n. 119 del 2022). Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, non ha affiancato all'allegazione delle norme oggetto e delle norme parametro un'adeguata argomentazione che individui con chiarezza e completezza le ragioni di contrasto tra la disciplina regionale e le norme statali, tali da giustificare la richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 123 e n. 119 del 2022, n. 171, n. 170 e n. 95 del 2021, n. 144 del 2020 e n. 286 del 2019): ciò che, nel caso di specie, sarebbe stato particolarmente necessario, in ragione del fatto che le norme interposte evocate sono principi e criteri direttivi per l'esercizio di una delega legislativa da parte del Governo.

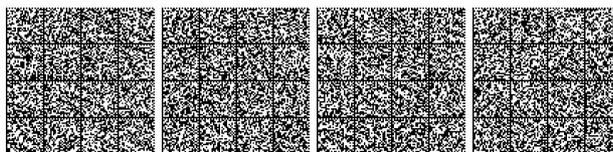
La dichiarazione d'inammissibilità delle odierne censure non esonera di per sé la Regione Lazio, ove ne ricorrano i presupposti, dall'adeguare la normativa regionale alla sopravvenuta disciplina statale dettata, in attuazione della richiamata legge di delega, dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Del resto, della necessità di una «piena attuazione» di tale normativa statale si è mostrata consapevole la stessa Regione Lazio nell'atto di costituzione in giudizio.

7.- Un terzo gruppo di questioni di legittimità costituzionale è introdotto da entrambi i ricorsi in esame, i quali censurano l'art. 75, comma 1, lettera *b)*, numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui introduce i nuovi commi *5-quater* e *5-quinquies* dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, e l'art. 6 della legge reg. Lazio n. 20 del 2021, il quale sostituisce il richiamato comma *5-quater*. Come si è già rilevato, le norme oggetto del primo ricorso sono state modificate da norme regionali a loro volta impuginate dal secondo, il che è sufficiente a escludere la ricorrenza delle condizioni per dichiarare, in relazione all'impugnazione proposta con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, la cessata materia del contendere.

Per quel che concerne le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che, con le disposizioni regionali impuginate, è stata disposta «una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. «moratorie») per otto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale in esame». Tali norme si porrebbero in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, il quale dispone che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate e che deve concludersi entro novanta giorni: è, questo, un termine che questa Corte ha già qualificato come principio fondamentale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e che preclude alle regioni di sospendere il rilascio delle autorizzazioni.

Oltre alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente lamenta quella dell'art. 117, primo comma, Cost. - perché il richiamato principio fondamentale darebbe attuazione altresì all'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, ripreso dall'art. 15 della direttiva n. 2018/2001/UE - nonché degli artt. 41 e 97 Cost. - perché la sospensione del potere autorizzativo in relazione ad attività promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo «costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili».

Le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. 2022 sono sostanzialmente analoghe a quelle appena esaminate. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, rileva che, con la novella di cui all'impugnato art. 6, da un lato, è stata introdotta una procedura autorizzatoria ai fini dell'installazione di impianti di fonti rinnovabili, il cui esito positivo è subordinato all'inclusione di tali impianti in siti diversi da quelli individuati come inidonei da parte dei comuni interessati, e, dall'altro, è stata prevista la sospensione delle installazioni fino a detta individuazione, per un termine comunque non superiore a otto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 14 del 2021. Così disponendo, il legislatore regionale avrebbe prodotto «l'effetto di un arresto procedimentale che contravviene al principio



fondamentale» di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale risulta ispirato - secondo quanto già affermato dalla sentenza n. 364 del 2006 di questa Corte - «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sul territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo». L'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche sotto un ulteriore profilo: la disposizione impugnata, infatti, nel prevedere la competenza comunale nell'individuazione delle aree idonee e non idonee e la moratoria dei procedimenti autorizzatori in corso, contrasterebbe altresì con la disciplina dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il ricorrente, infine, reputa violati anche gli artt. 41, 97 e 117, primo comma, Cost., sulla base di argomenti identici a quelli proposti con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021.

7.1.- Le questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sono fondate.

Questa Corte, come si è già accennato, ha ripetutamente affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 - nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell'ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro novanta giorni - esprime un principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Esso è «funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea» (sentenza n. 46 del 2021) ed è volto a bilanciare l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenza n. 121 del 2022).

Le finalità cui mira la normativa statale, pertanto, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, sicché le regioni non possono sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni non previste dalla normativa statale (*ex multis*, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 258 del 2020 e n. 177 del 2018): è soltanto nella sede del procedimento unico delineato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, infatti, che «può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione» (sentenze n. 69 del 2018 e n. 177 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 177 del 2018, nonché, più in generale, con riferimento alle competenze primarie delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, sentenza n. 117 del 2022).

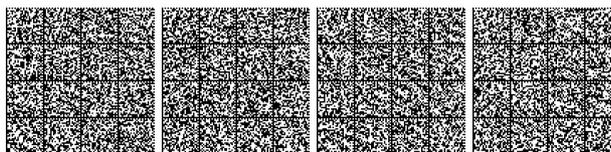
Le disposizioni censurate - senza che le diverse formulazioni adoperate dal legislatore regionale rendano significativamente differente il loro contenuto normativo - determinano, invece, una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, così ponendosi in evidente contrasto con la richiamata normativa statale. Non assume alcun rilievo la circostanza, sulla quale ha insistito in atti la Regione Lazio, che tale sospensione sia temporalmente circoscritta, anche con la fissazione di un termine massimo di otto mesi, il quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di novanta giorni, che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prescrive per la conclusione del procedimento unico ivi previsto.

7.1.2.- Devono dunque essere dichiarate fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto l'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui introduce i nuovi commi 5-*quater* e 5-*quinqies* dell'art. 3.1. della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, e l'art. 6 della legge reg. Lazio n. 20 del 2021, nella parte in cui sostituisce il richiamato comma 5-*quater*, restando assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

8.- Rimangono da scrutinare le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, avverso l'art. 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione impugnata prevede la modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, riducendone i confini.

Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in palese contrasto con gli artt. 22, comma 1, lettere a) e c), e 23 della legge n. 394 del 1991, poiché non sarebbe stato rispettato quanto ivi previsto con riferimento alla partecipazione degli enti locali nella variazione dei confini del parco.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, poi, la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone la VAS per quei piani che «possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale». Al contempo, e «in maniera consequenziale», la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche - come recepito dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003 - il quale imporrebbe la sottoposizione di piani e programmi alla VINCA.



Il ricorrente prende atto della circostanza, rappresentata dalla Regione, per cui la modifica del perimetro del parco è stata preceduta dalle prescritte procedure di consultazione e partecipazione pubblica di cui all'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge n. 394 del 1991, ma osserva che, «nondimeno, la lettera della norma stessa non rende chiaro siffatto aspetto istruttorio». Inoltre, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la ripermimetrazione di un parco per sottrazione di una determinata area potrebbe avvenire soltanto attraverso l'approvazione di un aggiornamento al piano del parco.

8.1.- Anche per questa parte, il ricorso è fondato.

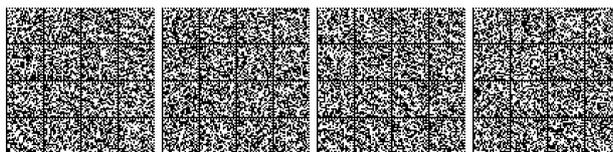
Questa Corte ha già riconosciuto che «“la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge [n. 394 del 1991], sia in sede di adozione o modifica del piano del parco” (sentenza n. 276 del 2020). L'ipotesi della modifica della perimetrazione dell'area protetta regionale non è, infatti, espressamente prevista dalla legge quadro, che ha dettato soltanto il procedimento da seguire per la sua istituzione. Nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, purché siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che - per quel che riguarda la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell'istituzione dell'area protetta - è “implicito nel sistema legislativo statale che [essa] possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco” (sentenza n. 134 del 2020). Di converso, per quel che riguarda la ripermimetrazione - la quale presuppone un'area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) - essa può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, nel quale ultimo caso deve “osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali” (ancora sentenza n. 134 del 2020)» (sentenza n. 115 del 2022).

Ne discende che è destituita di fondamento l'affermazione della difesa dello Stato secondo cui la ripermimetrazione per sottrazione di una determinata area può avvenire soltanto attraverso l'approvazione di un aggiornamento al piano del parco, potendo invece la Regione decidere di procedervi mediante l'approvazione d'una legge regionale. In tal caso, tuttavia, l'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge quadro n. 394 del 1991 impone che sia garantita la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di ripermimetrazione, la quale «si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta» (sentenza n. 115 del 2022): e detta partecipazione si realizza, per espressa disposizione della richiamata normativa statale, attraverso conferenze per la redazione del documento di indirizzo indicato dal medesimo art. 22.

Nell'adottare, con la disposizione oggetto di impugnazione, la ripermimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, non risulta che la Regione Lazio abbia rispettato quanto dettato dalla richiamata normativa statale. L'art. 81 della legge regionale n. 14 del 2021, infatti, è frutto di un emendamento presentato direttamente in Consiglio regionale nella seduta n. 97.7 del 4 agosto 2021: dal relativo resoconto non è dato trarre alcuna indicazione non solo dell'adozione del documento di indirizzo, così come previsto dalla norma evocata a integrazione del parametro costituzionale, ma neppure della partecipazione degli enti locali interessati al procedimento di ripermimetrazione.

Nell'atto di costituzione in giudizio, la Regione Lazio si è limitata a riferire che la riduzione, che sarebbe funzionale a sottrarre al parco regionale un'area ricompresa all'interno del perimetro per mero errore, è stata «ritenuta opportuna dall'Ente gestore dell'area naturale protetta, che nulla ha avuto da riscontrare in merito, così come non risulta vi siano stati altri enti contrari». Senonché, al di là d'ogni altra considerazione sulla possibilità che la consultazione del solo Ente parco possa validamente surrogare la partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo di ripermimetrazione, neppure di questa consultazione la Regione Lazio ha prodotto alcuna documentazione.

La disposizione regionale impugnata, dunque, deve dichiararsi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto «il mancato coinvolgimento degli enti locali, attraverso la formazione del documento indicato dall'art. 22 della legge quadro, costituisce un vizio della fase procedimentale» (sentenza n. 134 del 2020) che determina l'illegittimità costituzionale della relativa legge.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento di Enel Green Power Italia srl, nel giudizio relativo al ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5) - quest'ultimo nella parte in cui introduce i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 - e lettera c), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*  
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220221

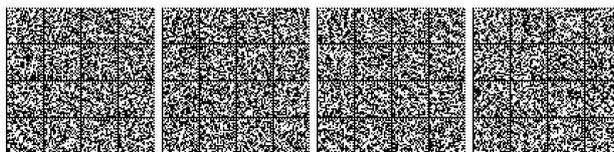
N. 222

*Sentenza 6 - 27 ottobre 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Agricoltura e zootecnia - Fanghi per l'agricoltura - Norme della Regione Lombardia - Preparazione dei correttivi «gesso di defecazione» e «carbonato di calcio da defecazione» - Possibile impiego dei fanghi di depurazione delle acque reflue - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Cessazione della materia del contendere.**

**Agricoltura e zootecnia - Fanghi per l'agricoltura - Norme della Regione Lombardia - Sostanza correttiva «gesso di defecazione da fanghi» - Estensione delle regole di tracciabilità previste per l'utilizzazione dei fanghi, anziché quella sui rifiuti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza della questione.**



**Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Lombardia - Aziende di servizi alla persona (ASP) - Possibilità di riconoscere fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.**

**Tributi - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Maggiorazione delle aliquote per i rifiuti che provengono da Comuni ubicati fuori dal territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, di libera iniziativa economica, di libera circolazione delle cose tra le Regioni, nonché della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15, artt. 15, 17 e 24.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo, e 120.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

*Giudici*: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, 17 e 24 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

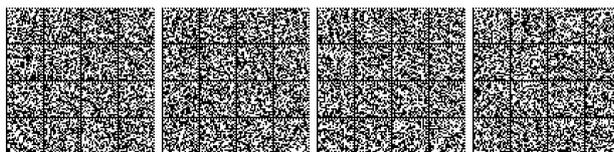
uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alessandra Zimmitti e Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato l'11 ottobre 2021 e depositato il successivo 14 ottobre (reg. ric. n. 62 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, 17 e 24 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali).

2.- Il ricorrente impugna l'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, ritenendolo lesivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto in contrasto con gli artt. 1, comma 1 [ , lettera *b*)], e con l'Allegato 3, capitolo 2.1., schede prodotti numeri 21), 22) e 23) del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 (Riordino e revisione della disci-



plina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), con gli artt. 184 e 184-ter, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e con gli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura).

2.1.- L'articolo impugnato stabilisce che: «1. Al fine di salvaguardare la qualità delle produzioni agricole o anche dei suoli e prevenire l'insorgere di fenomeni o processi di degrado e di inquinamento ambientale, nonché a tutela della salute, i fanghi impiegabili per la produzione dei gessi di defecazione da fanghi, dei gessi di defecazione o dei carbonati di calcio da defecazione per il relativo utilizzo sui suoli della regione sono quelli idonei all'utilizzo agronomico e conformi agli standard ai sensi della normativa statale e della specifica disciplina regionale attuativa di riferimento. 2. In applicazione del principio di precauzione nell'azione in materia ambientale e nelle more della revisione del decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 99 (Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura), all'utilizzo del "gesso di defecazione da fanghi", secondo quanto previsto dalla scheda prodotto n. 23) dell'Allegato 3, capitolo 2.1., del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), si applicano le regole di tracciabilità, di cui agli articoli 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. 99/1992, previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura. 3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano anche al "carbonato di calcio da defecazione" e al "gesso di defecazione", ottenuti da fanghi di depurazione. 4. Con una o più deliberazioni, la Giunta regionale può stabilire, per le finalità di cui al comma 1, eventuali ulteriori aspetti della disciplina sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura da applicare ai gessi di defecazione da fanghi, ai gessi di defecazione e ai carbonati di calcio da defecazione, prodotti utilizzando fanghi di depurazione. 5. Le previsioni di cui ai commi da 1 a 4 si applicano agli utilizzi in agricoltura effettuati a partire dal 1 febbraio 2022. 6. Fermo restando quanto previsto al comma 5, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le autorità competenti riesaminano le autorizzazioni già rilasciate per la produzione dei fertilizzanti di cui al comma 1, ai fini dell'adeguamento alle disposizioni di cui al presente articolo».

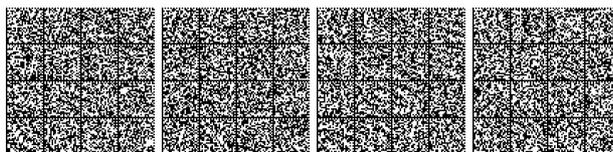
2.2.- In proposito, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che l'art. 1, comma 1, [recte: l'art. 2, comma 1] lettera aa), del d.lgs. n. 75 del 2010 stabilisce la definizione di «correttivi» come «materiali da aggiungere al suolo in situ principalmente per modificare e migliorare proprietà chimiche anomale del suolo dipendenti da reazione, salinità, tenore in sodio, i cui tipi e caratteristiche sono riportati nell'allegato 3» e che l'Allegato 3, capitolo 2, del d.lgs. n. 75 del 2010 nell'elenicare, per tutti i tipi di correttivi, le modalità di preparazione, i componenti essenziali e gli altri requisiti e caratteristiche, prevede nella scheda prodotto numero 23) - recante le prescrizioni per la preparazione del correttivo denominato «gesso di defecazione da fanghi» - che solo per la sua produzione sia consentito l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue, diversamente da quanto invece stabilito nelle schede prodotti numeri 21) e 22), tabella 2.1 «Correttivi calcici e magnesiaci», colonna 3 «Modo di preparazione e componenti essenziali», relativi ai correttivi «[g]esso di defecazione» e «[c]arbonato di calcio di defecazione».

Pertanto, il ricorrente ritiene che i commi 1, 3 e 4 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, nello stabilire che per la preparazione dei correttivi «[g]esso di defecazione» e «[c]arbonato di calcio di defecazione» possano essere impiegati i fanghi di depurazione delle acque reflue, si pongano in evidente contrasto con la disciplina statale richiamata, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La difesa dello Stato reputa, poi, che il comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, estendendo al correttivo «[g]esso di defecazione da fanghi» l'applicazione delle regole di tracciabilità stabilite per i fanghi di depurazione dagli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992, contrasti «sia con le disposizioni contenute nel d.lgs. 75/2010 che riconoscono ai fertilizzanti conformi alle disposizioni in esso contenute il titolo di prodotto, e sia con le disposizioni di cui al comma 5 dell'art. 184-ter del d.lgs. 152/2006, che prevedono l'applicabilità della disciplina in materia di rifiuti, nell'ambito di un'operazione di recupero, esclusivamente sino alla cessazione della qualifica di rifiuto ovvero, nel caso specifico del "gesso di defecazione da fanghi", sino alla preparazione del correttivo secondo le specifiche riportate nella scheda 23, dell'allegato 3, punto 2, del d.lgs. 75/2010, e non durante il successivo utilizzo».

Per queste ragioni, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le anzidette disposizioni regionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.3.- L'Avvocatura generale impugna anche l'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, ai sensi del quale «1. Alle Aziende di Servizi alla Persona (ASP) derivanti dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza in attuazione della legge regionale 13 febbraio 2003, n. 1 (Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia), che rientrano nella rete territoriale regionale quali enti gestori di unità di offerta preposte all'erogazione dei livelli di assistenza di cui al capo IV "Assistenza sociosanitaria"



del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che hanno dovuto affrontare i maggiori costi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria entro un quadro normativo che le esclude dal campo di applicazione dei soggetti che possono beneficiare della Cassa Integrazione Guadagni - D.Lgs. 150/2015 e successivi, L. 178/2020, D.L. 41/2021, D.L. 73/2021 - è possibile riconoscere fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020. Il predetto riconoscimento tiene conto sia dell'attività ordinariamente erogata nel corso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del 100 per cento del budget sottoscritto, di un contributo una tantum legato all'emergenza in corso ed erogato a ristoro dei soli costi fissi a rilevanza sanitaria sostenuti dalle ASP. A tal fine si applicano le modalità previste per l'attuazione delle norme di cui agli articoli 4, commi 5-bis e 5-ter, e 109 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, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. 2. La spesa di cui al comma 1 trova copertura nel quadro delle risorse previste a legislazione vigente sull'esercizio 2020».

In proposito, il ricorrente evidenzia che le Aziende di servizi alla persona (ASP) operanti in Lombardia derivano dalla trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e apparterebbero al settore sanitario, presentando un peculiare regime giuridico.

L'Avvocatura evidenzia il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 4, commi 5-bis e 5-ter, 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, che attribuisce alle regioni e Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di riconoscere alle «strutture private accreditate» destinatarie di un budget «fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia di riequilibrio economico del Servizio sanitario regionale» (comma 5-bis).

Ad avviso del ricorrente, infatti, il «riconoscimento del 100% del budget previsto dall'articolo 17 della legge in esame» deve ritenersi «contrario alla *ratio* della norma nazionale e induce una spesa non giustificata dalle attività assistenziali a carico del SSR lombardo», con la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e dell'art. 117, terzo comma, Cost. che attribuisce allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

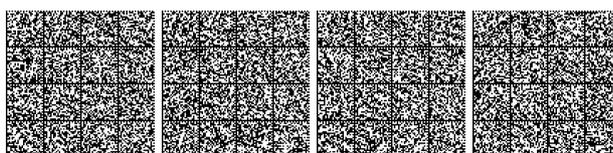
2.4.- Infine, il ricorrente impugna l'art. 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché degli artt. 3, 41 e 120 Cost., ritenendolo in contrasto con le previsioni dell'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Ad avviso del ricorrente, infatti, la disposizione impugnata, nel novellare l'art. 53 della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), si sarebbe discostata dai criteri previsti dal suddetto art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, prevedendo una tassazione più elevata rispetto a quella consentita dalla legislazione statale.

Inoltre, secondo la difesa dello Stato, la disposizione impugnata «oltre a violare il suddetto parametro statale interposto costituito dalla legge n. 549/1995, si traduce di fatto in una misura potenzialmente limitativa all'introduzione di rifiuti speciali di provenienza extraregionale, con il conseguente concretarsi di un ostacolo alla libera circolazione delle cose. Trattasi di una imposizione tributaria superiore alla misura massima prevista dal legislatore nazionale, che colpisce la circolazione dei beni e che si appalesa di per sé discriminatoria nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale».

Da ciò deriverebbe il contrasto della norma con i parametri di cui agli artt. 3, 41 e 120 Cost., in quanto questa, ad avviso del ricorrente: «a. introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento operanti al di fuori del territorio regionale; b. restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete e giustificate ragioni attinenti alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, valori che non possono ritenersi posti in pericolo dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti; c. introduce un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (*cf.* sentenza n. 335 del 2001), violando il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost.».

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, inoltre, che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con quanto recentemente stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 82 del 2021, in tema di aumento del tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti provenienti da fuori Regione. In tale decisione, infatti, è stato chiarito che il riconoscimento dell'autonomia finanziaria delle regioni in materia ambientale e la conseguente differenziazione impositiva tra regioni «non può [...] mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale».



3.- Con atto depositato in data 10 novembre 2021, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, che ha integrato tale atto, in data 4 agosto 2022, con una ulteriore memoria difensiva.

3.1.- La resistente nelle proprie difese evidenzia che, a far data dal 21 dicembre 2021, l'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 è stato modificato.

Più precisamente, il comma 3 di detto articolo è stato abrogato dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), mentre i commi 1 e 4 sono stati riformulati dall'art. 20, comma 1, lettere *a*) e *c*), della medesima legge regionale che hanno, rispettivamente, soppresso le parole, presenti nei testi previgenti, «dei gessi di defecazione o dei carbonati di calcio da defecazione» e «ai gessi di defecazione e ai carbonati di calcio da defecazione, prodotti utilizzando fanghi di depurazione».

Alla luce di tali modifiche, la Regione Lombardia sostiene che per le relative questioni sia intervenuta la cessazione della materia del contendere, in quanto le sopravvenienze normative dovrebbero considerarsi pienamente soddisfattive delle censure promosse dal ricorrente e le norme impugnate non avrebbero trovato applicazione medio tempore, essendo previsto dal comma 5 dello stesso art. 15 che si applicassero agli utilizzi in agricoltura solo a partire dal 1° febbraio 2022, mentre lo *ius superveniens* è entrato in vigore il 21 dicembre 2021.

Quanto, invece, alle censure aventi ad oggetto il comma 2 dell'art. 15, rimasto immutato, la difesa regionale evidenzia che la disposizione impugnata è finalizzata ad ostacolare pratiche abusive e a garantire una maggiore difesa dell'ambiente, anche in relazione alla competenza regionale esclusiva in materia di agricoltura e di quella, concorrente, in materia di tutela della salute.

Detta disposizione sarebbe stata introdotta, in applicazione del principio di precauzione e, comunque, con carattere di transitorietà e cedevolezza rispetto alla normativa nazionale, allo scopo di accrescere il livello di tutela ambientale del territorio regionale.

3.2.- La difesa regionale sostiene, poi, l'inammissibilità e, in ogni caso, la non fondatezza del ricorso anche con riferimento alle censure aventi ad oggetto l'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021.

In proposito, la Regione evidenzia che la norma impugnata ha l'obiettivo di ristorare finanziariamente le ASP, tenuto conto che le stesse hanno dovuto affrontare i maggiori oneri connessi all'emergenza epidemiologica, anche in considerazione dell'esclusione del proprio personale dai benefici della cassa integrazione guadagni.

La specifica misura adottata sarebbe, in altri termini, funzionale al perseguimento di obiettivi afferenti alla tutela della salute sul territorio e andrebbe, pertanto, considerata nell'ambito della materia di legislazione concorrente della tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In proposito, la Regione Lombardia evidenzia che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare, anche nella recente sentenza n. 9 del 2022, che l'organizzazione sanitaria è parte integrante della materia «tutela della salute» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., per cui la disposizione regionale impugnata risulterebbe del tutto legittima.

4.- Infine, la Regione Lombardia sostiene l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle censure formulate nel ricorso avverso l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2021, difendendosi anche nel merito.

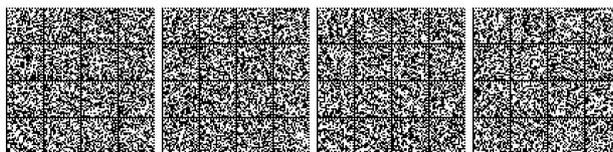
In particolare, la Regione Lombardia, premessa una articolata ricostruzione della normativa regionale in rapporto alle norme interposte, ritiene che la maggiorazione stabilita dall'art. 53, comma 8, della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003, prevista esclusivamente per i rifiuti derivanti dal trattamento da impianti di altre regioni nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani, intende dare specifica e concreta attuazione ai principi di autosufficienza e prossimità, allo scopo di ridurre quanto più possibile la movimentazione dei rifiuti stessi.

Pertanto le censure promosse nel ricorso avverso l'art. 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 dovrebbero ritenersi totalmente prive di fondamento.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 62 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, 17 e 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021.

1.2.- Il ricorrente impugna l'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ritenendo che i commi 1, 3 e 4, nello stabilire che, per la preparazione dei correttivi «[g]esso di defecazione» e «[c]arbonato di calcio da defecazione», possano essere impiegati i fanghi di depurazione delle acque



reflue, si pongano in contrasto con la disciplina statale contenuta nel d.lgs. n. 75 del 2010, che consente l'utilizzazione dei fanghi solo con riferimento al correttivo «gesso di defecazione da fanghi».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, anche il comma 2 dell'art. 15 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto prevede la tracciabilità del «gesso di defecazione da fanghi», qualificato dal d.lgs. n. 75 del 2010 come «correttivo», rinviando alla disciplina stabilita dagli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992 per i fanghi, considerati invece dalla legge statale come rifiuti.

1.3.- È, inoltre impugnato, l'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 con cui la Regione Lombardia riconosce alle Aziende di servizi alla persona (ASP) «fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020», in preteso contrasto con quanto stabilito dall'art. 4, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 34 del 2020 come convertito, che attribuisce alle regioni e Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di riconoscere alle strutture destinatarie di un budget «fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi [...] stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale» (comma 5-*bis*).

Ad avviso del ricorrente, infatti, il riconoscimento del 100 per cento del budget previsto dalla disposizione regionale determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in materia di livelli essenziali delle prestazioni, in quanto sottrarrebbe le risorse assegnate a questi, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.4.- Infine, è impugnato l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2021, che ha novellato l'art. 53, in particolare il comma 8 della legge n. 10 del 2003 (che all'epoca non era stata impugnata), in quanto ritenuto lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e degli artt. 3, 41 e 120 Cost., poiché in contrasto con le previsioni dell'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

2.- In relazione all'impugnazione dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 va, preliminarmente, dichiarata la cessazione della materia del contendere a seguito delle novità normative intervenute dopo la proposizione del ricorso.

A decorrere dal 21 dicembre 2021, infatti, il comma 3 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 è stato abrogato dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, mentre i commi 1 e 4 dello stesso articolo sono stati riformulati dall'art. 20, comma 1, lettere *a*) e *c*), della medesima legge regionale, che hanno soppresso le parole, presenti nei rispettivi testi previgenti, «dei gessi di defecazione o dei carbonati di calcio da defecazione» e «ai gessi di defecazione e ai carbonati di calcio da defecazione, prodotti utilizzando fanghi di depurazione».

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impuginate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

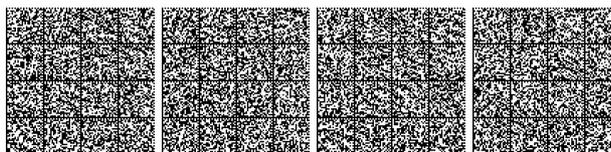
Nel caso in esame, le sopravvenienze normative, anche tenendo conto di quanto affermato dalla difesa erariale in pubblica udienza, possono senz'altro considerarsi soddisfattive rispetto alle doglianze che avevano originato l'impugnativa e le norme impuginate non hanno trovato applicazione medio tempore, considerato che il comma 5 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 ne stabiliva l'applicazione a partire dal 1° febbraio 2022, mentre lo *ius superveniens* è entrato in vigore il 21 dicembre 2021.

Va, pertanto, dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle dette questioni.

3.- Quanto, invece, alle censure aventi ad oggetto il comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, la relativa questione non è fondata.

La disposizione impugnata, estendendo all'utilizzo del correttivo «gesso di defecazione da fanghi» le regole di tracciabilità di cui agli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992, previste per l'utilizzazione dei fanghi in quanto rifiuti, non disciplina, infatti, una materia riconducibile a quella della tutela dell'ambiente, attribuita come tale alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Trattandosi di regolamentare l'uso di un correttivo destinato, secondo quanto stabilito dal d.lgs. n. 75 del 2010, agli utilizzi in agricoltura allo scopo di modificare e migliorare le proprietà chimiche del suolo, si deve, infatti, ritenere che il legislatore regionale sia legittimamente intervenuto sul punto, nell'esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le regioni a statuto ordinario (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004).



Sebbene la giurisprudenza di questa Corte sia costante nel ritenere che la disciplina della gestione dei rifiuti deve essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (*ex plurimis*, sentenze n. 289 e n. 142 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018) e che il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017), nel caso di specie il riferimento a una sostanza qualificata come rifiuto (i fanghi) è stato fatto dalla norma impugnata come mero rinvio materiale alle relative regole di tracciabilità, al solo scopo di prevederne l'applicazione anche per la sostanza correttiva «gesso di defecazione da fanghi». La disciplina dell'impiego di tale correttivo è, invece, come si è detto, riconducibile alla materia «agricoltura».

La questione, pertanto, deve essere dichiarata non fondata.

4.- Va, invece, dichiarata l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, impugnato per la ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In proposito, risulta decisiva, con riferimento alle norme interposte invocate come parametro dal ricorso statale - l'art. 4, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, che si riferisce a «strutture private accreditate» - la circostanza che le strutture destinatarie, le ASP, non rientrano nella suddetta categoria delle «strutture private accreditate» e che il ricorrente non spiega, in alcun modo, le ragioni del contrasto della norma impugnata con i parametri costituzionali invocati.

Per quanto esposto, l'impugnazione è, pertanto, inammissibile per difetto di motivazione sulle ragioni del contrasto fra la disposizione impugnata e i parametri costituzionali ritenuti lesi (*ex multis*, sentenza n. 215 del 2015).

5.- Con riferimento alle censure aventi ad oggetto l'art. 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, la Regione, nelle sue difese, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni concernenti le disposizioni dell'articolo impugnato diverse da quelle del comma 1, lettera *g*), del medesimo art. 24, che ha novellato il comma 8 dell'art. 53 della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003.

A ben vedere, non vi è, effettivamente, piena corrispondenza tra il ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato solo l'articolo 24, comma 1, lettera *g*) che novella il comma 8 dell'articolo 53 della legge reg. n. 10 del 2003 e non le ulteriori disposizioni contenute nell'articolo 24, il che determina l'inammissibilità del ricorso sul punto.

Questa Corte, infatti, ha costantemente affermato, con riferimento alle questioni proposte in via principale, il necessario requisito della suddetta corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (*ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016).

5.1.- Si deve rilevare che anche la questione avente ad oggetto la disposizione effettivamente impugnata, che novella il comma 8 dell'art. 53 della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003, deve essere dichiarata inammissibile.

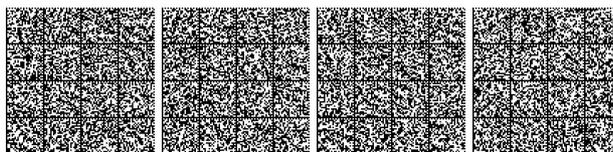
Va evidenziato, in proposito, che l'art. 24, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 ha modificato il comma 8 dell'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003, limitandosi però a disporre la sostituzione delle parole «e 5, lettera *a*)» con le parole «e 5», per una esigenza di adeguamento della norma alle modifiche apportate dal medesimo art. 24 e lasciando immutate le previgenti previsioni della norma.

La parte della disposizione su cui si appuntano le censure del ricorrente, quella che stabilisce la maggiorazione del 50 per cento delle aliquote per i rifiuti che provengono da comuni ubicati fuori del territorio regionale, non è, pertanto, stata introdotta dalla norma impugnata che, come rilevato, si è limitata ad eliminare il riferimento alla lettera *a*) del comma 5; invero tale lettera non era più esistente, stante la riformulazione dell'intero comma 5, come prevista dalla lettera *d*) dello stesso art. 24.

Pertanto l'impugnativa del Presidente del Consiglio dei ministri va dichiarata inammissibile, poiché riguarda in realtà disposizioni già contenute nel testo originario del comma 8 dell'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003, a suo tempo non impuginate.

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nel ritenere che i termini per la notifica e per il deposito del ricorso devono intendersi stabiliti a pena di decadenza, perché se così non fosse le controversie fra lo Stato e le regioni potrebbero essere «instaurate sine die» (*ex multis*, sentenza n. 121 del 2010).

Né, nel caso in esame, trattandosi della modifica di un semplice inciso contenuto nella norma, ricorre un'ipotesi di novazione della fonte che, altrimenti, avrebbe potuto consentire l'impugnazione della legge che avesse riprodotto una precedente disciplina non impugnata (*ex multis*, sentenza n. 9 del 2010).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 3 e 4, della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220222



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 66

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 345.791,00, a favore di aziende del trasporto pubblico locale (TPL) extraurbano per il pagamento di servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati - Previsione che al finanziamento di tale debito si provvede mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla missione 1, programma 02, titolo 1.**

– Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 19 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii.. -Ditte TPL extraurbano), artt. 1 e 2.

Ricorso ex art.127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della Legge della Regione Molise n. 19 del 4 agosto 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 del 5 agosto 2022, recante "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano", come da delibera del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022.

In data 5 agosto 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 la Legge Regionale n. 19 del 4 agosto 2022, recante "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii.. Ditte TPL extraurbano".

Il provvedimento in esame, agli artt. 1 e 2 si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna la citata L.R. n. 19/2022, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base del seguente

## MOTIVO

Artt. 1 e 2 della L.R. n. 19/2022: illegittimità per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. e) ed 81 terzo comma Cost., nonché dell'art. 3 comma 1 del D.Lgs. 118/2011 e del principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, (norme interposte).

L'art. 1 ("Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa") della L.R. n.19/2022 così dispone:

Ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e ss.mm.ii., è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 345.791,00, a favore di aziende del TPL extraurbano per il pagamento di servizi di relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati".

L'art. 2 ("Norma finanziaria") della L.R. n. 19/2022 così dispone:

"1. Al finanziamento del debito di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 345.791,00, si provvede mediante utilizzo dello stanziamento previsto alla missione 1, programma 02, titolo 1".

Le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli 117, comma secondo, lettera e), ed 81, terzo comma, Cost., poiché incidono sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché sulla copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., attuati dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 - norme interposte.

In particolare l'articolo 2 (Norma finanziaria) individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1 a valere sulle risorse della Missione 1, Programma 2, Titolo I.

Al riguardo, si evidenzia che nella norma non è indicato a quale bilancio di previsione si fa riferimento.



Qualora si supponesse che, in ossequio al principio dell'annualità del bilancio, trattasi del bilancio di previsione in corso di gestione - ovvero il bilancio di previsione 2022-24 - lo stanziamento della Missione 1, Programma 2, Titolo I non consentirebbe l'integrale copertura dei sopracitati oneri, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, Cost.

Tuttavia, come confermato dalla Regione, la copertura indicata nelle norme finanziarie della legge in esame è costituita da risorse rinvenenti nel Bilancio di Previsione 2021/2023, esercizio 2021.

Pertanto, atteso che la legge in esame è stata approvata dal Consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi avrebbe dovuto trovare copertura nel 2022 e non in anni precedenti.

Ne consegue che la norma si pone in contrasto con il principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, che, in materia di debiti fuori bilancio, prevede quanto segue:

«L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto.»

In altri termini, la Regione non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, avvenuto, in questo caso, tramite legge regionale: l'impegno deve essere successivo al riconoscimento. In ogni caso, essendo il riconoscimento avvenuto nel 2022 (con la L.R. impugnata), era a tale anno che occorreva imputare la copertura.

Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta anche priva di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte, considerato che

«il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziosamente in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo»» (sentenza n. 244 del 2020).

Ai sensi, altresì, dell'art. 19 della L. n. 196 del 2009

«le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

La Regione deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira, ragion per cui la copertura di nuove spese (nel caso di specie, di oneri derivanti dal riconoscimento del debito fuori bilancio) deve essere credibile, sufficientemente sicura, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri.

La giurisprudenza della Corte ha, peraltro, precisato che le citate disposizioni statali sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (da ultimo, sentenza 124/2022).

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, gli articoli in esame sono da ritenersi illegittimi per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e) (armonizzazione dei bilanci pubblici) e con l'articolo 81, terzo comma (copertura finanziaria) Cost.

*P. Q. M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt. 1 e 2 della Legge della Regione Molise n. 19 del 4 agosto 2022.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:*

1) l'estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 28.9.2022.

Roma, 3 ottobre 2022

*L'Avvocato dello Stato: URBANI NERI*

*Il Vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS*



n. 67

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Previsto riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della stessa Regione, per il valore complessivo di euro 304.654,10, derivante dal servizio di fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020 - Finanziamento dei medesimi debiti mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dal capitolo di bilancio 61052.**

- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 15 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020), artt. 1 e 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - contro la Regione Molise, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 15 del 4 agosto 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 del 5 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni, derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.p.a. nell'anno 2020», come da delibera del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022.

In data 5 agosto 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 la legge regionale n. 15 del 4 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni, derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.p.a. nell'anno 2020».

Il provvedimento in esame, agli articoli 1 e 2 si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la citata legge regionale n. 15/2022, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base del seguente

MOTIVO

Articoli 1 e 2 della legge regionale n. 15/2022: illegittimità per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera e) ed 81, terzo comma della Costituzione, nonché dell'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011 e del principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 (norme interposte).

L'art. 1 della legge regionale n. 15/2022 così dispone:

«Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa.

1. Ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e successive modificazioni ed integrazioni, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 304.654,10, derivante dal servizio di fonia e connettività reso da Fastweb S.p.a. nell'anno 2020».

L'art. 2 («Norma finanziaria») della legge regionale n. 15/2022 così dispone:

«Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni, derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.p.a. nell'anno 2020».

1. Al finanziamento dei debiti di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 304.654,10 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo da:

Importo debito	Capitolo di bilancio
304.654,10	61052
304.654,10	Totale



Le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli 117, comma secondo, lettera *e*), ed 81, terzo comma della Costituzione, poiché incidono sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché sulla copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione, attuati dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, nonché dal principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo n. 118/2011 - norme interposte.

In particolare, l'art. 2 (Norma finanziaria) della legge regionale individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso.

Tale modalità di copertura finanziaria viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, il quale recita:

«1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 ...».

L'allegato 1 espone al § 1 il suddetto principio contabile:

«1. Principio della annualità. I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

Si richiama, inoltre, quanto previsto dal principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 in materia di debiti fuori bilancio, per il quale, «L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto.».

Come confermato dalla regione, la copertura indicata nelle norme finanziarie della legge in esame è costituita da risorse rinvenienti nel bilancio di previsione 2021/2023, esercizio 2021, mentre avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale il debito fuori bilancio è stato riconosciuto.

Non spetta alla regione disciplinare unilateralmente il sistema contabile e di bilancio, in quanto non possono essere sottratte alla competenza esclusiva statale le materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie», laddove la sede di tale disciplina è individuata nel testo del decreto legislativo n. 118/2011.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di contabilità pubblica *ex* art. 117, lettera *e*) della Costituzione, ha assegnato infatti alla richiamata fonte legislativa una posizione di assoluta preminenza nel contesto dell'armonizzazione contabile.

Pertanto, atteso che la legge in esame è stata approvata dal consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta anche priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.

Le disposizioni in esame, infatti, riguardanti una modalità di copertura finanziaria che viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, comportano di conseguenza nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento.

Sotto tale profilo, va ricordato che, ai sensi del citato art. 81, comma 3 della Costituzione, ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte, considerato che «il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo» (sentenza n. 244 del 2020).

Ai sensi, altresì, dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 «le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».



Tale quantificazione deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi, ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri.

La giurisprudenza della Corte ha, peraltro, precisato che le citate disposizioni statali sono meramente specifiche del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (da ultimo, sentenza n. 124/2022).

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, gli articoli in esame sono, pertanto, da ritenersi illegittimi per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) (armonizzazione dei bilanci pubblici) e con l'art. 81, terzo comma (copertura finanziaria) della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 15 del 4 agosto 2022.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:*

*1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 28 settembre 2022.*

Roma, 3 ottobre 2022

*L'avvocato dello Stato: PELUSO*

*Il Vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS*

22C00201

N. 68

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 2.578,96, derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019 - Previsione che al finanziamento dei relativi debiti si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dell'intero importo del debito dal capitolo di bilancio 61052.**

– Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019), artt. 1 e 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - contro la Regione Molise, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 16 del 4 agosto 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 del 5 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni, derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.a. nell'anno 2017 e 2019», come da delibera del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022.



In data 5 agosto 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 41 la legge regionale n. 16 del 4 agosto 2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni, derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.a. nell'anno 2017 e 2019».

Il provvedimento in esame, agli articoli 1 e 2 si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la citata legge regionale n. 16/2022, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base del seguente

#### MOTIVO

Articoli 1 e 2 della legge regionale n. 16/2022: illegittimità per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera e) ed 81, terzo comma della Costituzione, nonché dell'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011 e del principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 (norme interposte).

L'art. 1 («Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa») della legge regionale n. 16/2022 così dispone:

«1. Ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» e successive modificazioni ed integrazioni, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 2.578,96, derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.a. nell'anno 2017 e 2019».

L'art. 2 («Norma finanziaria») della legge regionale n. 16/2022 così dispone:

1. Al finanziamento dei debiti di cui all'art. 1, dell'importo complessivo di euro 2.578,96 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo da:

Importo debito	Capitolo di bilancio
2.578,96	61052
2.578,96	Totale

Le disposizioni in esame si pongono in contrasto con gli articoli 117, comma secondo, lettera e), ed 81, terzo comma della Costituzione, poiché incidono sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché sulla copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione, attuati dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, nonché dal principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo n. 118/2011 - norme interposte.

In particolare, l'art. 2 (Norma finanziaria) della legge regionale individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso.

Tale modalità di copertura finanziaria viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, il quale recita:

«1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 ...».

L'allegato 1 espone al § 1 il suddetto principio contabile:

«1. Principio della annualità. I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».



Si richiama, inoltre, quanto previsto dal principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 in materia di debiti fuori bilancio, per il quale, «L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto.».

Come confermato anche dalla regione, la copertura indicata nelle norme finanziarie della legge in esame è costituita da risorse rinvenienti nel bilancio di previsione 2021/2023, esercizio 2021, mentre avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale il debito fuori bilancio è stato riconosciuto.

Non spetta alla regione disciplinare unilateralmente il sistema contabile e di bilancio, in quanto non possono essere sottratte alla competenza esclusiva statale le materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie», laddove la sede di tale disciplina è individuata nel testo del decreto legislativo n. 118/2011.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di contabilità pubblica *ex art. 117, lettera e)* della Costituzione, ha assegnato infatti alla richiamata fonte legislativa una posizione di assoluta preminenza nel contesto dell'armonizzazione contabile.

Pertanto, atteso che la legge in esame è stata approvata dal consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)* della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta anche priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.

Le disposizioni in esame, infatti, riguardanti una modalità di copertura finanziaria che viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011, comportano di conseguenza nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento.

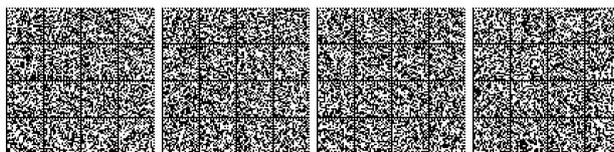
Sotto tale profilo, va ricordato che, ai sensi del citato art. 81, comma 3 della Costituzione, ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte, considerato che «il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo» (sentenza n. 244 del 2020).

Ai sensi, altresì, dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 «le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

Tale quantificazione deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi, ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri.

La giurisprudenza della Corte ha, peraltro, precisato che le citate disposizioni statali sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (da ultimo, sentenza n. 124/2022).

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, gli articoli in esame sono, pertanto, da ritenersi illegittimi per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)* (armonizzazione dei bilanci pubblici) e con l'art. 81, terzo comma (copertura finanziaria) della Costituzione.



P. Q. M.

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 16 del 4 agosto 2022.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:*

*1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 28 settembre 2022.*

Roma, 3 ottobre 2022

*L'Avvocato dello Stato: PELUSO*

*Il Vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS*

22C00202

N. 124

*Ordinanza del 17 maggio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Rossi Andrea contro Ministero dell'interno e INPS - Istituto nazionale di previdenza sociale*

**Previdenza - Impiego pubblico - Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età - Prevista corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro - Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione annuale, differentemente articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione.**

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10308 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Andrea Rossi, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudia Zhara Buda, Massimo Zhara Buda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Contro:

Ministero dell'interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma — via dei Portoghesi, 12;

INPS – Istituto nazionale di previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Flavia Incletolli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

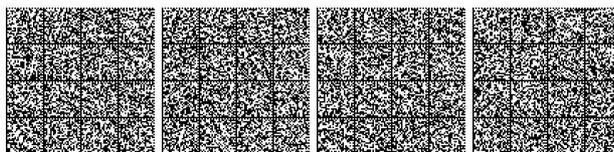
Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per il riconoscimento del diritto del ricorrente a percepire il TFS senza dilazioni e senza rateizzazione e condanna dei resistenti a liquidare e a corrispondere senza dilazione l'intero importo dovuto oltre interessi e rivalutazione;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Rossi Andrea il 22 dicembre 2021:

per l'annullamento del provvedimento denominato «Prospetto di liquidazione» atto n. 25913 del 19 luglio 2021, nella parte in cui prevede un pagamento rateale, senza indicare i tempi di pagamento.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;



Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno e dell'INPS;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 marzo 2022 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

#### 1. I FATTI DI CAUSA.

Il ricorrente, già Dirigente della Polizia di Stato, cessato dal servizio per raggiunti limiti di età il 1° aprile 2020, ha chiesto che venisse accertato il suo diritto a percepire il trattamento di fine servizio senza dilazioni e senza rateizzazioni e ha chiesto la condanna del Ministero resistente e dell'INPS, «il primo a liquidare e comunicare e il secondo a corrispondere senza dilazioni e senza rateizzazioni il trattamento di fine servizio dovuto» e ha chiesto la condanna dell'amministrazione resistente al risarcimento del danno da ritardato pagamento.

In particolare, il ricorrente ha dedotto in fatto:

che, dall'area riservata del sito dell'INPS, ha potuto visualizzare, alla voce «Servizi Online TFS» un importo lordo complessivo di euro 192.504,43 e netto di euro 151.722,00, con la specificazione che «il calcolo fornito è puramente indicativo, non ha pertanto alcun valore di certificazione e non costituisce per l'Istituto alcun impegno ai fini dell'erogazione ...», con l'ulteriore specificazione che «in caso di importo lordo della prestazione superiore ad euro 50.000,00 il pagamento è rateale, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 484, legge n. 147/2013 ...»;

che ha ricevuto, solo il 27 luglio 2021, una prima *tranche* di euro 43.252,29 (probabilmente euro 50.000,00 lordi) con la seguente causale: «Pagamento TFS Rata 1», ma che nulla è dato sapere in ordine ai successivi pagamenti.

Il ricorrente, nel motivare in ordine alla propria pretesa di vedersi riconosciuto il trattamento di fine servizio, ha rilevato l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno disposto la rateizzazione di quest'ultimo.

L'INPS ha eccepito il difetto di competenza di questo Tribunale e l'inammissibilità della domanda in quanto, così come formulata, si risolve nella richiesta di annullamento di un provvedimento di rango formalmente legislativo, che esula dalle attribuzioni del giudice amministrativo.

L'INPS ha, poi, dedotto l'infondatezza della domanda, perché le modalità di pagamento adottate sarebbero pienamente conformi al dettato normativo.

In data 11 novembre 2021, il ricorrente ha inviato all'INPS una formale diffida e messa in mora, ai sensi dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, al fine di rendere disponibile e a corrispondere immediatamente e integralmente al ricorrente il trattamento di fine servizio.

L'INPS, il 12 novembre 2021, ha notificato il «prospetto di liquidazione» dal quale si evince che il pagamento avverrà in tre rate delle quali la prima corrisponde all'importo pagatogli a luglio 2021, mentre per le altre non vi è alcuna indicazione.

Avverso questo provvedimento, il ricorrente, ha proposto motivi aggiunti riproponendo le stesse censure avanzate con il ricorso originario.

Alla pubblica udienza del 15 marzo 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

#### 1. — *Sul dedotto difetto di competenza.*

È anzitutto infondata l'eccezione di incompetenza per territorio di questo Tribunale, in quanto la regola del foro del pubblico impiego deve essere letta in ragione dello scopo che, per opinione comune, è quello di render più agevole ai dipendenti pubblici l'accesso alla tutela giurisdizionale.

In particolare, la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 4/1980, ha ritenuto che «nel sistema delineato dalla legge n. 1034 del 1971, istitutiva del Tribunale amministrativo regionale (artt. 2 e 3) la competenza di cui al comma 3 dell'art. 3 (identica alla *regula juris* di cui al secondo comma dell'art. 13 c.p.a.) ha natura generale, ma residuale, nel senso che essa ricomprende tutti i casi di impugnativa di atti emessi da organi centrali dello Stato (o di enti pubblici a carattere ultraregionale) che non ricadano nel foro dell'efficacia territoriale dell'atto, o, rispettivamente, in quello della sede di ufficio; ne consegue che la competenza a decidere dell'impugnativa di un atto — attributivo di pretese patrimoniali in capo al ricorrente — emesso da un organo centrale dello Stato in relazione ad un pregresso rapporto di pubblico impiego alle dipendenze dello Stato stesso si determina non già con riferimento al cit. comma 3, sibbene con riferimento al foro dell'efficacia territoriale dell'atto, individuato dal comma 2 dello stesso art. 3, cioè in quanto gli effetti dell'atto, essendo necessariamente riferiti ad un determinato soggetto, acquistano per effetto della soggettivizzazione una ben chiara dimensione territoriale: pertanto la competenza non spetta né al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, né della sede del pregresso rapporto di servizio, bensì alla competenza del Tribunale amministrativo regionale del luogo di residenza dell'*ex* impiegato».



Poste queste considerazioni, deve ritenersi la competenza territoriale di questo Tribunale, in quanto entro la sua circoscrizione ricade tanto il luogo di residenza del ricorrente.

3. — *Sull'eccezione di inammissibilità del ricorso.*

Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità per impugnazione diretta delle norme ritenute incostituzionali.

In realtà, il ricorrente ha chiesto l'accertamento del proprio diritto a ottenere il pagamento immediato e integrale del trattamento di fine servizio, impugnando, tra l'altro, l'atto relativo alla liquidazione del proprio TFS, e, al fine di dimostrare le proprie pretese, ha dedotto in ordine alla ritenuta illegittimità costituzionale delle norme che ne disciplinano la corresponsione.

4. — *La rilevanza della questione.*

Le disposizioni della cui compatibilità con la Costituzione si dubita stabiliscono che «1. Il trattamento pensionistico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, compresi quelli di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 2 dello stesso decreto legislativo, è corrisposto in via definitiva entro il mese successivo alla cessazione dal servizio. In ogni caso l'ente erogatore, entro la predetta data, provvede a corrispondere in via provvisoria un trattamento non inferiore al 90 per cento di quello previsto, fatte salve le disposizioni eventualmente più favorevoli.

2. Alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, per i dipendenti di cui al comma 1, loro superstiti o aventi causa, che ne hanno titolo, l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Alla corresponsione agli aventi diritto l'ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi» (art. 3, decreto-legge n. 79/1997).

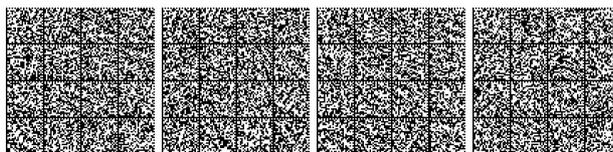
«7. A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una-tantum* comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo» (art. 12, comma 7, decreto-legge n. 78/2010).

Le norme in questione, per la loro chiarezza testuale, non si prestano a interpretazioni adeguatrici, comportando il rigetto del ricorso con conseguente dilazione del termine del pagamento delle somme spettanti al pubblico dipendente per effetto della cessazione del rapporto di servizio.

È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione.

5. — *La non manifesta infondatezza della questione.*

Il dubbio di incompatibilità tra gli artt. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997 e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, e l'art. 36 della Costituzione è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla sentenza n. 159 del 25 giugno 2019, che, nel ritenere non fondate le eccezioni di incostituzionalità degli articoli sopra detti con particolare riguardo ai lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, ha ritenuto che «La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate "attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa" (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana».



Secondo la giurisprudenza della Corte le indennità di fine rapporto «costituiscono parte del compenso dovuto per il lavoro prestato, la cui corresponsione viene differita — appunto in funzione previdenziale — onde agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione» (sentenza n. 458/2005), ritenendosi, in sostanza, l'essenziale natura di retribuzione differita collegata a una concorrente funzione previdenziale (*cf.* sentenza n. 438/2005).

L'art. 36 della Costituzione statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare e a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

La retribuzione, pertanto, da una parte, non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta e, dall'altro, deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, avendo a riguardo non solo alla entità della retribuzione, ma anche alla tempestività della sua corresponsione.

È infatti evidente che una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente.

Proprio il carattere di retribuzione differita riconosciuta alle indennità di fine rapporto, comporta la necessità che anche queste ultime debbano essere corrisposte tempestivamente e non possano essere diluite strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Ciò a maggior ragione se si considera che, notoriamente, il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, in molti casi si propone — proprio attraverso l'integrale e immediata percezione di detto trattamento — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita, ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo.

È poi da ricordare che la Corte ha più volte affermato il principio per il quale una misura quale quella in esame, per superare lo scrutinio di costituzionalità, non può riguardare un arco temporale indefinito, ma deve essere giustificato da una crisi contingente e deve atteggiarsi quale misura *una tantum* (sentenze n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016).

La misura in questione, al contrario, pur legata a una situazione di crisi contingente non ha una durata prestabilita, ma ha assunto un carattere strutturale.

Infatti, l'art. 3 del decreto-legge n. 79 del 1997 ha previsto dapprima un termine minimo di sei mesi per la liquidazione delle indennità di fine servizio. Termine che l'art. 1, comma 22, lettera *a*), del decreto-legge n. 138 del 2011 ha fissato in sei mesi per il solo caso di pensionamento di vecchiaia e ha innalzato a ventiquattro mesi per l'ipotesi di un pensionamento di anzianità.

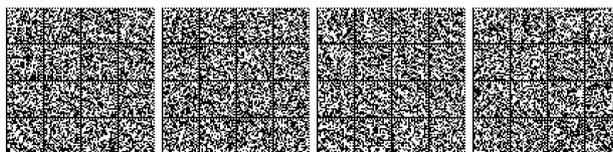
Il termine di sei mesi, sancito per i pensionamenti di vecchiaia, è stato innalzato a dodici mesi dall'art. 1, comma 484, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013, mentre resta immutato il termine minimo di ventiquattro mesi per le indennità di fine servizio corrisposte per il caso di pensionamenti anticipati. Vige poi sempre un ulteriore termine di tre mesi per l'effettiva erogazione: solo quando sia decorso infruttuosamente tale ultimo termine, sono dovuti gli interessi.

L'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha introdotto un meccanismo di rateizzazione, articolato secondo soglie più elevate rispetto a quelle oggi vigenti (una rata annuale per le indennità di fine servizio fino a 90.000,00 euro; due rate annuali per le indennità oltre i 90.000,00 e fino ai 150.000,00; tre rate annuali per le indennità pari o superiori a 150.000,00 euro).

L'art. 1, comma 484, lettera *a*), della legge n. 147 del 2013 ha previsto, per il meccanismo della rateizzazione, reso così più capillare, soglie più contenute: una rata annuale per le indennità fino a 50.000,00 euro; due rate annuali oltre i 50.000,00 e fino ai 100.000,00 euro; tre rate annuali per le indennità di importo che è pari o superiore ai 100.000,00 euro.

Con la legge di stabilità per il 2014, con l'art. 1, comma 484, in sostanza, si è aggravato il sacrificio imposto con il differimento già stabilito nel 1997, ampliando a dodici mesi il termine minimo per la liquidazione delle indennità di fine servizio e prevedendo un meccanismo di rateizzazione che penalizza oltremodo i beneficiari dei trattamenti in esame, perché è più gravoso rispetto a quello stabilito dal decreto-legge n. 78 del 2010 nella sua originaria versione.

Poste tali premesse, si può ritenere che la previsione di un pagamento rateale comprima in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici, in violazione dell'art. 36 della Costituzione, non essendo sorretta dal carattere contingente, ma al contrario avendo carattere strutturale.



6. — *Conclusioni.*

Il giudizio presente va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della 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 il Lazio (Sezione Terza Quater) sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23 della 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 degli artt. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997 e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 15 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente;  
Claudia Lattanzi, consigliere, estensore;  
Francesca Ferrazzoli, referendario.

*Il Presidente:* QUILIGOTTI

*L'estensore:* LATTANZI

22C00199

**N. 125**

*Ordinanza del 19 settembre 2022 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da DIRER Campania contro Regione Campania*

**Regioni - Giunta regionale - Norme della Regione Campania - Previsione che la Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dallo Statuto regionale e in osservanza dei criteri generali elencati dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2010.**

– Legge della Regione Campania 6 agosto 2020 (*recte*: 2010), n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale), art. 2, comma 1.

**IL CONSIGLIO DI STATO**

**IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)**

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 4412 del 2015, proposto da Direr Campania, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmine Medici, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazzale Clodio n. 18;

Contro Regione Campania, in persona del Presidente della Regione in carica rappresentata e difesa dagli avvocati Almerina Bove, Maria D'Elia e Tiziana Monti, con domicilio eletto presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Campania in Roma, via Poli n. 29;



Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione prima) n. 05407/2014, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2022 il Cons. Federico Di Matteo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

## F A T T O

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Campania Direr Campania, associazione sindacale che rappresenta gli interessi dei quadri direttivi e dei dirigenti regionali, impugnava il regolamento avente ad oggetto «Ordinamento amministrativo della Giunta regionale» approvato dalla Giunta regionale con delibera del 29 ottobre 2011, n. 612 ed emanato dal Presidente della Giunta regionale con atto del 15 dicembre 2011, n. 12 (entrambi pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania del 16 dicembre 2011, n. 77) e gli atti allo stesso presupposti (precisamente: la delibera della Giunta regionale del 9 agosto 2011, n. 432, il parere dell'Ufficio legislativo del 29 ottobre 2011, prot. n. 14760/UDCP7GAB7UL, la nota del medesimo ufficio del 15 dicembre 2011, prot. n. 17242/UDCP7GAB7UL, nonché le osservazioni formulate dalla commissione consiliare permanente competente per materia).

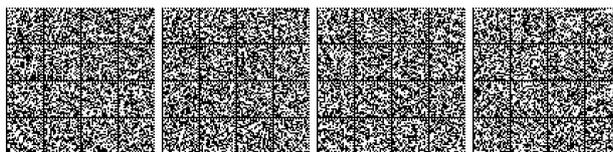
1.1. Con motivi aggiunti la ricorrente estendeva la sua impugnazione alle delibere della Giunta regionale del 10 settembre 2012, nn. 475, 478 e 479, con le quali erano, rispettivamente, apportate integrazioni e modifiche al regolamento impugnato con il ricorso principale, definite le strutture ordinamentali della Giunta regionale in attuazione delle disposizioni regolamentari, ed infine, approvato il disciplinare per il conferimento degli incarichi dirigenziali, poi sostituito da un nuovo disciplinare approvato con delibera giuntale del 13 novembre 2012, n. 661, anch'essa impugnata con motivi aggiunti.

1.2. Il ricorso era articolato in sei motivi; in due di essi erano sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, legge regionale 6 agosto 2010, n. 8, (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale), di autorizzazione della Giunta regionale a disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo.

1.3. Due i profili di illegittimità costituzionale rilevati dalla ricorrente.

Per un primo profilo, la norma era detta in contrasto con gli articoli 121, comma 4 e 123, comma 1 della Costituzione per violazione dell'interposto art. 56, comma 2, dello statuto regionale, avendo previsto un procedimento per l'approvazione del regolamento divergente da quello disciplinato in sede statutaria: l'art. 56, comma 2, dello statuto regionale imponeva l'approvazione dei regolamenti da parte dal consiglio regionale e l'emanazione del Presidente della Giunta, previa deliberazione di quest'ultima («1. I regolamenti sono emanati dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta. 2. I regolamenti sono sottoposti all'approvazione del Consiglio che deve provvedere entro sessanta giorni dalla loro trasmissione al Presidente del Consiglio. Se, decorso tale termine, il Consiglio non si è pronunciato, i regolamenti sono emanati e pubblicati.»), la legge regionale contestata aveva previsto che fosse acquisito il parere obbligatorio ma non vincolante della commissione consiliare permanente, senza approvazione da parte del Consiglio («1. La Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal titolo IX dello statuto regionale e in osservanza dei seguenti criteri generali (...)»).

1.4. Da altro punto di vista, la ricorrente sosteneva l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, legge regionale n. 8 del 2010 per contrasto con l'art. 123 della Costituzione in ragione della violazione dell'interposto art. 56, comma 4, dello statuto regionale: a fronte dell'obbligo imposto dalla disposizione statutaria - in caso di adozione di legge regionale di autorizzazione della Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge, rientranti nella competenza esclusiva della regione - di determinare le «norme generali regolatrici della materia», con conseguente abrogazione delle norme legislative vigenti a far data dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, il legislatore regionale s'era limitato a richiamare i principi generali dell'azione amministrativa, senza dare indicazioni in merito al modello organizzativo prescelto cui la Giunta avrebbe dovuto dare attuazione con le disposizioni regolamentari.



1.5. Entrambi i profili di illegittimità costituzionale erano giudicati infondati dal Tar adito nella sentenza della prima sezione del 22 ottobre 2014, n. 5407.

Quanto al primo, perché l'art. 56 dello statuto regionale, dopo aver disciplinato nei primi tre commi il procedimento per l'adozione dei regolamenti regionali, nel quarto comma aveva previsto un procedimento specifico per l'adozione dei regolamenti delegati, da emanarsi da parte della Giunta regionale senza preventiva approvazione del Consiglio regionale («4. Nelle materie di competenza esclusiva della regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari.»), giustificato dal punto di vista logico - sistematico poiché non avrebbe avuto alcun senso sottoporre all'approvazione del Consiglio un testo regolamentare afferente materia rispetto alla quale lo stesso Consiglio, mediante la legge di autorizzazione, s'era spogliato della sua potestà normativa delegandola interamente alla Giunta.

In definitiva, la legge regionale, avendo autorizzato la Giunta ad adottare il regolamento, non poteva ritenersi in contrasto con l'art. 56 dello statuto regionale. D'altra parte, neppure s'era sottratto il legislatore regionale all'obbligo imposto dalla statuto di indicare al legislatore delegato «le norme regolatrici della materia», in quanto i riferimenti normativi contenuti nell'art. 2, comma 1, letti nel complesso ed in connessione tra loro, non erano solo dei meri principi, ma norme generali sufficientemente indicative delle direttrici cui era tenuto ad ispirarsi nella definizione del nuovo ordinamento amministrativo della Giunta.

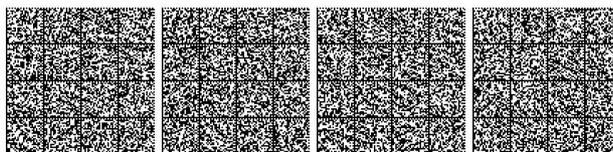
1.6. Il Tar respingeva integralmente il ricorso e i motivi aggiunti poiché riteneva infondati anche tutti gli altri motivi di ricorso proposti dalla Direr Campania.

2. Direr Campania ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado contestando nei primi due motivi la riezione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso.

2.1. In particolare, replica agli argomenti utilizzati dal Tar per dire infondata la violazione dell'art. 56, comma 2, dello statuto con l'unicità del procedimento statutario per l'approvazione dei regolamenti regionali valido per qualsiasi tipologia di regolamento, compresi quelli delegati; dice non convincente l'argomento logico - sistematico poiché il legislatore regionale (*id est*, il Consiglio regionale) non poteva affatto spogliarsi della sua potestà legislativa e dovendo l'esercizio del potere normativo secondario trovare sempre la sua fonte nella legge di autorizzazione, la quale, però, non può derogare alle disposizioni sulle norme statutarie di produzione dei regolamenti.

Da questo punto di vista, l'appellante rammenta che, come si legge nelle sentenze della Corte costituzionale 21 ottobre 2003, n. 313 e 29 ottobre 2003, n. 32, l'art. 121 della Costituzione va interpretato nel senso che spetta alla regione stabilire l'allocatione della potestà normativa secondaria nell'esercizio della propria autonomia statutaria e la scelta compiuta dalla Regione Campania è stata nel senso che i regolamenti, di qualunque tipologia, siano deliberati dalla Giunta regionale e, poi, approvati dal Consiglio, e solo a seguito dell'approvazione, anche in forma tacita, emanati dal Presidente della Giunta. L'approvazione del Consiglio costituisce una forma di controllo delle scelte operate dalla Giunta nella deliberazione del regolamento, che non può mancare specialmente nel caso di regolamento delegato.

2.2. Relativamente alla seconda questione di legittimità costituzionale l'appellante esprime il proprio dissenso rispetto al ragionamento svolto dal giudice di primo grado in questi termini: la legge di autorizzazione all'emanazione di un regolamento delegato in materia di ordinamento amministrativo della Giunta regionale, per dar compimento alla prescrizione statutaria di determinazione delle «norme generali della materia», avrebbe dovuto esprimere la preferenza del legislatore per uno dei due modelli organizzativi astrattamente possibili, quello di tipo verticale, tipico degli apparati ministeriali, e quello di tipo orizzontale, costituito dalle aree generali di coordinamento, suddivise al loro interno in settori e servizi, proprio della generalità degli enti territoriali; contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, i principi richiamati nella norma di autorizzazione non esprimevano affatto una scelta per l'uno o per l'altro, trattandosi di principi generali dell'azione amministrativa validi in ogni caso, né elementi decisivi potevano trarsi dal rinvio ai «principi dell'attività amministrativa e di organizzazione di cui al titolo IX dello statuto regionale» (quali: 1) la sottoposizione dell'attività amministrativa al controllo di gestione ed agli strumenti di valutazione del rendimento (art. 64); 2) la separazione tra politica ed amministrazione, con attribuzione agli organi di direzione politica delle funzioni di indirizzo politico - amministrativo ed ai dirigenti dell'attività gestionale e di quella provvedimentale non rientrante nelle suddette funzioni (art. 65); 3) l'accesso agli uffici regionali per pubblico concorso, salvi i casi previsti dalla legge (art. 67); 4) l'appartenenza dei dirigenti della Giunta regionale ad un ruolo unico (art. 67); 5) l'attribuzione



ai dirigenti, in relazione agli incarichi affidati, di differenti competenze e responsabilità (art. 67)), poiché si tratta di principi cui deve conformarsi in generale l'organizzazione dei pubblici uffici a prescindere da quale sia il modello organizzativo prescelto, onde il richiamo ad essi non è certamente espressivo di una scelta capace di indirizzare la potestà regolamentare; il modello organizzativo, pertanto, si può dire sia rimasto del tutto indefinito e sostanzialmente rimesso ad una libera scelta della Giunta regionale.

2.3. Negli altri motivi di appello è esposta la critica alle ragioni poste a fondamento della reiezione degli altri motivi del ricorso introduttivo del giudizio.

2.4. Si è costituita la Regione Campania che ha concluso per la reiezione dell'appello.

All'udienza pubblica del 9 giugno 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

3. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, legge regionale Campania 6 agosto 2010, n. 8 per contrasto con l'art. 123 della Costituzione per violazione dell'interposto art. 56, comma 4, dello statuto regionale, nonché per contrasto con gli articoli 121 e 97 della Costituzione.

### *I. Sull'ammissibilità del ricorso proposto dalla Dider Campania.*

3.1. Preliminarmente, va esaminata la legittimazione a ricorrere dell'odierna appellante; l'eccezione era stata sollevata dalla Regione Campania in primo grado, rimasta assorbita dal rigetto del ricorso, non è stata riproposta, ma la questione può essere, comunque, esaminata d'ufficio in sede d'appello (*cf.* Cons. Stato, sez. II, 14 marzo 2022, n. 1791).

3.2. L'associazione sindacale ricorrente lamenta la lesione di prerogative tipiche della categoria dei dipendenti pubblici suoi iscritti, i dirigenti della regione, poiché prospetta l'avvenuta determinazione per via regolamentare di un assetto ordinamentale della Giunta che riconduce l'esercizio di ogni potere di amministrazione attiva alle dirette dipendenze degli organi politici e, segnatamente, del Presidente della regione. E, ai fini che qui interessano, deduce che ciò sia avvenuto, in primo luogo, per i vizi di legittimità costituzionale da cui era affetto l'art. 2, legge regionale Campania 6 agosto 2010, n. 8.

3.3. Ciò vale a fondare la legittimazione a ricorrere dell'associazione sindacale, quale ente esponenziale della categoria dei dirigenti regionali.

L'associazione agisce in giudizio a tutela dell'interesse collettivo del quale ha assunto la titolarità per coincidenza tra la tutela delle prerogative dirigenziali e lo scopo statutario, in disparte ogni profilo relativo alla concreta rappresentatività della specifica associazione sindacale.

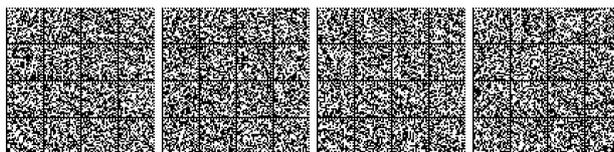
Poiché la lesione prospettata è avvertita contestualmente e in maniera omogenea dall'intera categoria dei dirigenti, senza che sia possibile identificare posizioni diversificate tra gli iscritti che diano luogo a conflitti interni, sussiste la legittimazione a ricorrere per rimuovere il pregiudizio subito dall'interesse collettivo (la giurisprudenza amministrativa si è pronunciata in più occasioni in questi termini: *cf.* Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2021, n. 1616; III, 25 marzo 2013, n. 1654; VI, 6 dicembre 2012, n. 6261).

### *II. Sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.*

4. La questione di legittimità costituzionale è rilevante per la decisione del presente giudizio; il suo accoglimento avrebbe l'effetto di eliminare il presupposto normativo sulla base del quale è stato adottato il regolamento impugnato (così come avvenuto a seguito di Corte costituzionale 23 novembre 2021, n. 218).

5. Di seguito le ragioni di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dall'appellante.

5.1. L'art. 56 (Potestà regolamentare), comma 4, dello statuto regionale della Campania (adottato con legge regionale 28 maggio 2009, n. 6), prevede che: «Nelle materie di competenza esclusiva della regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari».



È così disciplinato in ambito regionale il fenomeno della delegificazione, vale a dire il trasferimento della disciplina di una determinata materia dal livello normativo primario a quello secondario; attuato il quale una materia già legificata sarà, per il futuro e salvo ripensamento del legislatore, disciplinata da norme regolamentari (*cf.* Corte costituzionale 6 giugno 2016, n. 130).

5.2. Il meccanismo predisposto dallo statuto regionale per attuare il trasferimento di livello normativo è quello consueto e che trova nell'art. 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400 il corrispettivo per le materie di competenza legislativa dello Stato: è adottata una legge di autorizzazione che rimette all'organo esecutivo, nel caso di specie la Giunta regionale, l'esercizio della potestà regolamentare con abrogazione delle norme primarie vigenti in quella materia a far data dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

5.3. Identico a quello previsto dall'art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988 è anche il contenuto imposto alla legge di autorizzazione, la quale deve determinare le «norme generali regolatrici della materia».

Imporre alla legge di autorizzazione siffatto contenuto serve a conciliare la delegificazione (della cui legittimità costituzionale in passato non si è mancato di dubitare) con i principi costituzionali e, in special modo, con la supremazia della legge tra le fonti del diritto subcostituzionali, corollario della preminenza del Parlamento sul Governo nell'esercizio della funzione legislativa (a sua volta precipitato del principio democratico che ispira la nostra Costituzione) e rende possibile attuare la delegificazione (naturalmente esclusa in materia coperta da riserva assoluta di legge) anche in materia coperta da riserva relativa di legge poiché porta alla determinazione di una disciplina della materia composta dalla combinazione di due regolamentazioni: quella di principio che si rinviene nella normativa primaria e quella di dettaglio (procedurale o di funzionamento) che è nelle disposizioni regolamentari (*cf.* Corte costituzionale, n. 303 del 2005).

5.4. Per questa ragione della legittimità costituzionale di una legge statale che autorizzi alla delegificazione senza determinazione delle norme generali regolatrici della materia al cui rispetto debba conformarsi l'esercizio della successiva potestà regolamentare si potrebbe dubitare per contrasto con i principi costituzionali richiamati, pur avendo rango primario la legge n. 400 del 1988 che tale contenuto impone alla legge di autorizzazione.

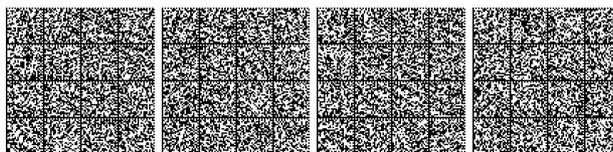
5.5. Se, poi, è lo statuto regionale a stabilire che la legge di autorizzazione alla delegificazione determini le «norme regolatrici della materia», la legge regionale che ne sia priva contrasta senz'altro con l'art. 123 della Costituzione.

Lo statuto regionale si colloca nel sistema delle fonti ad un livello più elevato della legge regionale e in una posizione di preminenza (in virtù del particolare procedimento di formazione e del suo contenuto che trovano la loro disciplina nel primo e nel secondo comma dell'art. 123 della Costituzione); la sua violazione comporta illegittimità costituzionale della norma di legge regionale per violazione dell'art. 123 della Costituzione, secondo il noto fenomeno dell'interposizione che amplia il parametro di legittimità costituzionale della norma primaria sottoposta al sindacato della Corte costituzionale (*cf.* Corte costituzionale 25 giugno 2015, n. 118; 2011, n. 188 e 2010, n. 4).

5.6. L'art. 2, legge regionale Campania 6 agosto 2010, n. 8 attua la delegificazione della materia dell'ordinamento amministrativo della Giunta regionale poiché autorizza la Giunta a disciplinare la materia con proprio regolamento, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, e dispone l'abrogazione delle previgenti disposizioni (contenute nella legge regionale 4 luglio 1991, n. 11 Ordinamento amministrativo della Giunta regionale, con le eccezioni costituite dagli articoli 13, 14, 18, 19, 20, 22, 23 e 25).

Il legislatore regionale ha imposto alla Giunta di esercitare la potestà regolamentare «in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal titolo IX dello statuto regionale e in osservanza dei seguenti criteri generali: *a*) imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa; *b*) razionalizzazione organizzativa, contenimento e controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti; *c*) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate; *d*) realizzazione della più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali; *e*) rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione degli indirizzi politico - amministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative».

5.7. Il legislatore regionale ha rispettato l'obbligo della determinazione delle «norme generali regolatrici della materia» solo formalmente: si è limitato ad indicare dei meri obiettivi o finalità, nulla dicendo circa il modo in cui conseguirli. Il rispetto solo formale del contenuto imposto alla legge di autorizzazione alla delegificazione dovrebbe comportare la violazione del dettato statutario e anche, per quanto precedentemente esposto, dei principi costituzionali, al pari della totale assenza di ogni riferimento alle norme regolatrici della materia nella legge di autorizzazione.



Tanto più che gli obiettivi e le finalità qui enunciati non derivano da una valutazione discrezionale del legislatore all'atto di concessione dell'autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare, ma riproducono principi fondamentali di rilevanza sovraordinata alla legge, cui, pertanto, anche le norme primarie non potrebbero derogare.

5.8. Quanto detto vale per i criteri generali di cui alla lettera *a*) dell'art. 2, legge regionale n. 8 del 2010, «imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa», riprodotto in buona parte dell'art. 97 della Costituzione, ma anche per quelli di cui alle lettere *b*) e *c*), «razionalizzazione organizzativa, contenimento e controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti», e «perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate», che altro non sono se non una specificazione del principio costituzionale di buon andamento dell'organizzazione degli uffici amministrativi, nonché, infine, per quello della lettera *e*), «rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione degli indirizzi politico - amministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative», che è conseguente alla posizione di organo esecutivo della Giunta regionale e, quindi, direttamente derivante dall'art. 121, comma 3, della Costituzione.

Non diversamente nel titolo IX dello statuto regionale, espressamente richiamato dall'art. 2, comma 1, legge regionale n. 8 del 2010 non si rinvencono «norme generali regolatrici della materia» che possano orientare l'esercizio della potestà regolamentare. Ciò che rende poco convincente il ragionamento che ha consentito al giudice di primo grado di superare il dubbio di costituzionalità.

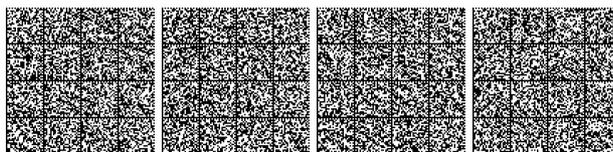
Il titolo IX è articolato in due Capi, il primo che ha ad oggetto «Principi dell'attività amministrativa» è composto di tre articoli: l'art. 64 che ha il seguente contenuto «1. Ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, la regione esercita le funzioni amministrative, nei casi in cui ne ritiene necessario l'esercizio unitario a livello regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. 2. L'attività amministrativa si conforma ai principi di legalità, buon andamento e imparzialità. La legge regionale attua la semplificazione dei procedimenti amministrativi. 3. L'attività amministrativa della regione è soggetta al controllo di gestione. La legge regionale determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale, consentendo ai destinatari della stessa di conoscere l'esito delle valutazioni.»; l'art. 65 che dispone: «1. La legge regionale disciplina il procedimento amministrativo nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. 2. Gli atti dell'amministrazione regionale sono pubblici. I cittadini, singoli o associati, hanno diritto di prendere visione e di estrarre copia degli atti amministrativi e dei documenti della regione, secondo le modalità previste dalla legge. 3. Gli atti e i provvedimenti amministrativi regionali devono essere motivati.»; e infine l'art. 66 per il quale: «1. Agli organi di direzione politica dell'amministrazione regionale spettano le funzioni di indirizzo politico e amministrativo. 2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi non rientranti nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.».

I primi due articoli si occupano dell'azione amministrativa, e non dell'organizzazione degli uffici il terzo tratta di profili della dirigenza non strettamente riferibili all'ordinamento burocratico degli uffici della Giunta.

Il secondo Capo ha sì riguardo ai «Principi di organizzazione», ma anche in questo caso, l'art. 67 (Personale regionale) si limita a riprodurre il principio costituzionale di cui all'art. 97, comma 4, della Costituzione, prescrivendo che: «1. Agli uffici della regione si accede per pubblico concorso, salvi i casi previsti dalla legge.» e solo nel secondo comma fissa una norma generale di organizzazione, stabilendo che: «2. I dirigenti della Giunta regionale appartengono a un ruolo unico; ad essi sono attribuiti, in relazione agli incarichi affidati, differenti competenze e responsabilità. 3. Il personale del Consiglio regionale è inquadrato in un ruolo organico distinto.»; così, però, dando indicazioni in relazione ad un specifico e limitato profilo, quello della previsione di un ruolo unico per la dirigenza e di un ruolo distinto per il personale del consiglio regionale.

L'art. 68 contiene esclusivamente «Norme transitorie e finali».

Neppure si può dire, infine, che un quadro di principi di indirizzo del successivo esercizio del potere regolamentare si possa trarre, per così dire, di risulta, dall'ordito delle norme primarie (che sarebbero) rimaste in vigore in seguito all'abrogazione delle precedenti disposizioni; gli articoli della legge regionale 4 luglio 1991, n. 11 preservati dall'abrogazione hanno ad oggetto specifici profili della dirigenza (art. 13, norma di rinvio; art. 14, la mobilità), disposizioni sull'organico (l'art. 18, che dispone sia rideterminato con «provvedimento di Giunta» «per livelli funzionali e dotazione organica delle strutture»),



i rapporti con le organizzazioni sindacali (art. 19), l'inquadramento del personale (art. 20, da effettuare con deliberazione della Giunta sentito il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale), il settore delle foreste (articoli 22 e 23), la facoltà di avvalersi di consulenza di esperti da parte del Presidente della regione (art. 25). Nessuno dispone in materia di organizzazione delle strutture amministrative della Giunta.

5.9. In definitiva, mancano nella legge di autorizzazione «norme generali regolatrici della materia» che esprimano la scelta di principio del legislatore per un certo modello di organizzazione amministrativa cui, poi, la normativa secondaria di seguito nella successiva regolamentare.

Molteplici sono i modelli organizzativi possibili; varie le modalità con le quali può essere strutturato l'assetto degli uffici dirigenziali; la scelta per uno o per l'altro comporta un preciso ordinamento delle strutture amministrative.

Nulla prevedere nella legge di autorizzazione alla delegificazione circa il modello di organizzazione amministrativa da attuare significa adottare una delega in bianco rimettendo alla Giunta il potere di organizzare i propri uffici senza vicolo predeterminato da principi legislativi.

In questo modo, però, oltre, all'art. 123 della Costituzione nei termini precedentemente esposti, è violato anche l'art. 121 della Costituzione in quanto è alterato il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo a livello regionale, assegnati dalla Costituzione rispettivamente alla Giunta e al Consiglio regionale (che l'istituto della delegificazione riguardi la relazione tra consiglio regionale e Giunta regionale è precisato nella sentenza della Corte costituzionale 6 dicembre 2004, n. 378).

È altresì violato l'art. 97 della Costituzione il quale, secondo la lettura concordemente accolta dalla giurisprudenza anche costituzionale, stabilisce la riserva di legge relativa in materia di organizzazione amministrativa, imponendo che le disposizioni regolamentari siano attuazione a norme di principio stabilite con legge.

5.10. In altra occasione la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale di delegificazione per mancanza della determinazione delle «norme generali regolatrici della materia» come richiesto dalle disposizioni dello statuto regionale (*cf.* Corte costituzionale 16 luglio 2019, n. 178).

5.11. D'altronde, omettere la determinazione di norme generali regolatrici della materia nella legge di autorizzazione, in senso assoluto, oppure, come accaduto nel caso di specie, sostituendo le norme generali con generici obiettivi e finalità della successiva regolamentazione, vale a trasformare il potere regolamentare da attività discrezionale orientata dal parametro legislativo in potere libero, e il regolamento da atto amministrativo ad atto politico, con conseguente violazione del principio di legalità (che riserva tale connotato esclusivamente alla legge in quanto atto proveniente dall'organo legislativo).

6. In conclusione, alla stregua delle precedenti considerazioni e poiché la presente controversia non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione della delineata questioni di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e va rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, legge regionale Campania 6 agosto 2020, n. 8, per contrasto con l'art. 123 della Costituzione in riferimento all'art. 56, comma 4, statuto regionale della Campania (approvato con legge regionale 28 maggio 2009, n. 6), nonché per contrasto con gli articoli 121 della Costituzione e 97 della Costituzione per omessa indicazione delle «norme generali regolatrici della materia» all'atto del conferimento alla Giunta regionale della potestà di disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 123 della Costituzione in riferimento all'art. 56, comma 4, statuto regionale della Campania (approvato con legge regionale 28 maggio 2009, n. 6) e in relazione agli articoli 121 e 97 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 2, comma 1, legge regionale Campania 6 agosto 2020, n. 8.*

*Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Regione Campania e al Presidente del consiglio regionale della Regione Campania.*



*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 9 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:*

*Luciano Barra Caracciolo, Presidente*

*Valerio Perotti, Consigliere*

*Federico Di Matteo, Consigliere, Estensore*

*Giovanni Grasso, Consigliere*

*Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere*

*Il Presidente: CARACCIOLO*

*L'estensore: DI MATTEO*

22C00200

N. 126

*Ordinanza del 18 luglio 2022 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di P.T. e S.M.*

**Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.**

- Codice penale, art. 629, commi primo e secondo.

IL TRIBUNALE DI ROMA

VIII SEZIONE PENALE

1° COLLEGIO

Il Tribunale in composizione collegiale, Sezione VIII, composto da:

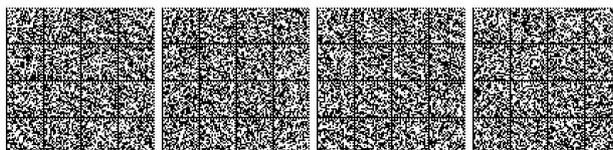
- dott.ssa Paola Roja — Presidente;
- dott.ssa Paola Della Vecchia — Giudice;
- dott.ssa Maria Teresa Cialoni — Giudice;

letti gli atti del processo pendente nei confronti di P. T. nato a in data e S. M., nato a il , imputati del delitto di cui agli artt. 110, 629, commi 1 e 2, in relazione all'art. 628, comma 3, n. 1, c.p., commesso in in data , «perché, in concorso tra loro, dopo aver illecitamente sottratto le chiavi del motociclo di proprietà di G. C. mediante violenza e minaccia consistita nel pretendere dalla vittima la dazione di euro 100,00 per ottenere indietro il maltolto, costringevano G. C. a consegnare loro il danaro, così procurandosi un ingiusto profitto con altrui danno», con la recidiva reiterata e specifica per S., recidiva reiterata ed infraquinquennale per P., ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 629 1° e 2° comma c.p., nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. Si ritiene che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata.

1. Svolgimento del processo.

Tratti a giudizio per rispondere della rubricata imputazione, a seguito di arresto operato dai Carabinieri della Compagnia in data , P. T. ; e S. M. , in atti generalizzati, sono comparsi all'udienza del giorno seguente ove è stato convalidato l'arresto ed applicata la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria. Successi-



vamente alla convalida dell'arresto, gli imputati hanno conferito al proprio difensore procura speciale finalizzata alla richiesta di definizione del processo nelle forme del rito abbreviato ovvero mediante applicazione della pena ai sensi degli artt. 444 ss. c.p.p.

Rinviato il processo all'odierna udienza, nella quale è stata avanzata richiesta di giudizio abbreviato che è stato ammesso, le parti sono state invitate a formulare le rispettive conclusioni, ossia la richiesta di anni 3 mesi 4 di reclusione ed euro 2.000,00 di multa ciascuno per il pubblico ministero, concesse le circostanze attenuanti generiche equivalenti alle circostanze aggravanti; la richiesta di una pena equa, concessa altresì l'attenuante di cui all'art. 62 n. 4 c.p. quanto al difensore, in subordine rispetto alla richiesta di assoluzione del S.

Il Tribunale si è quindi ritirato in camera di consiglio.

Prima di pronunciarsi sul merito dell'imputazione, ritiene il Tribunale di dover sospendere il procedimento e sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di seguito esposta, non sussistendo — allo stato — i presupposti per un'assoluzione degli imputati, neppure con riferimento al S., nei cui confronti è stato sequestrato parte del profitto del reato.

## 2. Il fatto storico.

Il presente procedimento trae origine dall'arresto in flagranza di P. T. e S. M. In particolare, è emerso che la persona offesa, C.G., si era fermata con il proprio motoveicolo davanti ad uno sportello bancomat per effettuare un prelievo di denaro. Il predetto si era, poi, accorto che nel quadro di accensione del proprio motociclo non vi erano più le chiavi; intuendo che le stesse erano state sottratte dagli odierni imputati, che poco prima gli avevano chiesto in regalo la somma di 5,00 euro, ne aveva domandato a questi ultimi la restituzione, offrendo loro spontaneamente la somma di 50,00 euro. Il P. gli aveva risposto che la restituzione sarebbe avvenuta in cambio della somma di 100,00 euro; il C., quindi, aveva consegnato una banconota da 50,00 euro, subordinando il saldo dell'intera somma alla consegna delle chiavi. I tre si erano poi spostati presso un distributore di benzina, poco distante, ove il P. aveva prelevato le chiavi da vicino un cartello espositore dei prezzi, restituendole alla persona offesa e ricevendo la seconda banconota da 50,00 euro. Richiamati sul posto, i Carabinieri avevano inizialmente fermato il S., rinvenendo nella disponibilità dello stesso, a seguito di perquisizione personale, una banconota da 50,00 euro; il P., inizialmente allontanatosi, era stato poi anch'esso fermato e perquisito, con esito negativo.

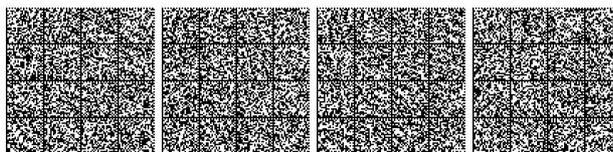
## 3. La qualificazione giuridica del fatto.

Ritiene il Tribunale che la condotta, così come ricostruita, sia pienamente sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 629, comma 2, c.p., ipotizzata dall'Ufficio di Procura.

Il fatto di cui gli imputati sono chiamati a rispondere è riconducibile al concetto noto, nel gergo giuridico, come "cavallo di ritorno": esso ricorre ogniqualvolta, sottratto un bene al legittimo titolare, quest'ultimo riceva una richiesta di denaro finalizzata alla restituzione del bene stesso. In relazione a tale ipotesi, sin da epoca risalente la Suprema Corte ha chiarito che «Il profitto dei delitti di furto o di rapina è costituito dal bene oggetto di sottrazione — al momento del cui impossessamento il reato si perfeziona — e non dalla diversa utilità da esso ricavabile mediante un'attività successiva, che non può dunque considerarsi assorbita nella condotta precedente. Ne consegue che quando tale attività consiste nella richiesta di un compenso a chi lo possedeva, accompagnata dalla prospettazione della mancata restituzione del bene sottratto, essa non può che considerarsi tesa a coartare l'altrui volontà a scopo di profitto: colui che sia stato privato illecitamente di un bene, infatti, conserva il diritto alla restituzione, oltre che l'aspettativa morale di riacquistarlo, sicché la richiesta di denaro in cambio dell'adempimento dell'obbligo giuridico di restituire, che incombe sull'agente, influisce sulla libertà di determinazione del soggetto passivo ed integra, di per sé, minaccia rilevante ai sensi dell'art. 629 c.p.» (Cass., Sez. II, 24 giugno 1998, n. 8309, Rv. 211184 — 01).

A tale principio di diritto si è uniformata la giurisprudenza successiva la quale, sino a tempi recentissimi, ha ribadito che «Integra il delitto di estorsione il fatto del ladro che chiede ed ottiene dal derubato il pagamento di una somma di denaro come corrispettivo della restituzione della refurtiva, a nulla rilevando che il pagamento sia successivo alla restituzione; e ciò in quanto la vittima subisce gli effetti della minaccia originaria che ne contiene una implicita, e cioè quella della rappresaglia in mancanza di adempimento dell'obbligazione contratta in adesione alla richiesta di danaro rivoltale dal ladro» (Cass., Sez. II, 11 ottobre 2000, n. 12326, Rv. 217425 — 01. Conf. Cass., Sez. II, 23 maggio 2014, n. 25675, Rv. 259565 — 01; Cass., Sez. II, 11 aprile 2019, n. 25213, Rv. 276572 — 01; Cass., Sez. VII, 7 dicembre 2021 — 18 gennaio 2022, n. 1978, n. m.; Cass., Sez. II, 10 febbraio 2022 — 4 aprile 2022, n. 12446, n. m.).

La condotta degli imputati è dunque sussumibile, secondo il diritto vivente, nel paradigma dell'art. 629 c.p.



Sussiste, inoltre, la circostanza aggravante non comune ad effetto speciale di cui all'art. 629, comma 2, c.p., stante l'avvenuta commissione del fatto ad opera di entrambi gli imputati compresenti alla richiesta (sulla nozione dell'aggravante delle più persone riunite *cfr.*, da ultimo, Cass., Sez. II, 15 giugno 2021, n. 33210, Rv. 281916 — 01).

Ad entrambi gli imputati è stata, altresì, contestata, sulla base delle risultanze del Casellario giudiziale, la recidiva c.d. reiterata di cui all'art. 99, comma 4, c.p., di tipo specifico ex art. 99, comma 2, n. 1, c.p. per il S. e di tipo infraquinquennale ex art. 99, comma 2, n. 2, c.p. per il P.

#### 4. La rilevanza della questione.

Ritiene il Tribunale che la prospettata questione di legittimità costituzionale sia rilevante poiché, in caso di condanna, la pena detentiva minima applicabile ad entrambi gli imputati sarebbe pari nel minimo ad anni 8, mesi 4 di reclusione, tenuto conto dell'aumento di due terzi per la recidiva ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p. (con la sola successiva diminuzione per il rito abbreviato ammesso).

La misura della pena è frutto di un calcolo che parte da una base che, quand'anche quantificata nel minimo edittale per l'ipotesi non aggravata, è pari ad anni cinque di reclusione (comma 1). Nel caso di specie il fatto è aggravato ai sensi dell'art. 629, comma 2, c.p., che prevede lo speciale inasprimento della sanzione — fissandone il minimo in anni sette di reclusione — laddove ricorra taluna delle circostanze aggravanti previste al comma 3 dell'art. 628 c.p. (sul punto, v. il chiarimento offerto, da ultimo, da Cass., Sez. II, 23 marzo 2016, n. 13239, Rv. 266662 — 01, secondo cui «Il rinvio operato dal secondo comma dell'art. 629 c.p. all'ultimo capoverso dell'art. 628 c.p., quanto alle circostanze aggravanti applicabili al delitto di estorsione, deve intendersi riferito, dopo le modifiche apportate dalla legge n. 94 del 15 luglio 2009, all'attuale terzo comma del predetto art. 628, e non al comma quarto concernente il concorso fra circostanze attenuanti ed aggravanti»). Ulteriore circostanza aggravante, anch'essa ad effetto speciale poiché comporta un aumento di due terzi della pena, è rappresentata dalla recidiva di cui all'art. 99, comma 4, c.p., contestata ad entrambi gli imputati.

Nel caso di specie, in ossequio alla regola di cui all'art. 63, comma 4, c.p. — a mente del quale, se concorrono più circostanze aggravanti cd. indipendenti oppure ad effetto speciale, si applica solo la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla — deve applicarsi l'aumento di due terzi per la recidiva, che costituisce inasprimento più grave rispetto a quello di cui al comma 2 dell'art. 629 c.p.: la pena detentiva minima applicabile sia al P. che al S. è, quindi, pari ad anni 8, mesi 4 di reclusione (pena base anni 5 di reclusione, aumentata di due terzi ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p.), anche prescindendo dall'ulteriore aumento consentito dall'art. 63, comma 4, c.p., sulla base dell'interpretazione data del trattamento sanzionatorio in ipotesi di concorso di più circostanze aggravanti ad effetto speciale (*cfr.*, sul punto, Cass., Sez. un., 24 febbraio 2011, n. 20798, Rv. 249664 — 01).

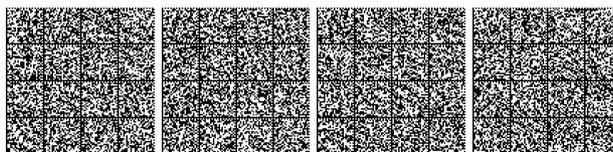
Quand'anche si volesse escludere la contestata aggravante della recidiva, la pena edittale minima sulla quale misurare il trattamento sanzionatorio è pari ad anni 7 di reclusione, in ragione del combinato del comma 2 dell'art. 629 c.p. con il comma 3, n. 1 dell'art. 628 c.p.

Relativamente alla rilevanza dell'utilizzo di strumenti volti a mitigare la severità del trattamento sanzionatorio, codesta Corte già ha avuto modo di specificare che la funzione “naturale” delle circostanze attenuanti generiche «è quella di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato; e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto a un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa» (così Corte cost., 10 marzo 2022, n. 63).

Non può quindi prendersi in considerazione, rispetto al dubbio di costituzionalità, la concedibilità delle circostanze attenuanti generiche ex art. 62-bis c.p., ovvero l'attenuante di cui all'art. 62, n. 4, c.p., per la speciale tenuità del danno patrimoniale arrecato alla persona offesa: il giudizio di meritevolezza delle attenuanti verrebbe infatti condizionato da parametri diversi rispetto a quelli posti dall'art. 133 c.p. e, in qualche modo, necessitato dall'esigenza di adeguamento del trattamento sanzionatorio al reale disvalore offensivo del fatto, così piegando dette circostanze ad una funzione impropria e, in ogni caso, indifferente rispetto ai minimi della fattispecie che qui si reputano in sé del tutto irragionevoli.

Per di più, in ogni caso, la pena detentiva minima applicabile agli imputati, pur ammessa la concessione delle circostanze attenuanti generiche e di quelle comuni nella massima estensione, sarebbe pari ad anni cinque di reclusione, stante il divieto di prevalenza di dette circostanze sulla recidiva di cui all'art. 99, comma 4, c.p., ove riconosciuta, posto dall'art. 69, comma 4, c.p.

Ritiene il Tribunale che la misura della pena detentiva applicabile agli imputati nel caso di specie sia incompatibile con i parametri costituzionali che saranno di seguito evocati, anche alla luce della più recente giurisprudenza di codesta Corte in tema di sindacato giurisdizionale sulla manifesta sproporzione delle pene, valida anche in relazione alla



vicenda che ci occupa, in cui si lamenta l'omessa previsione, nell'art. 629 c.p., di un'ipotesi attenuata che riceva una risposta sanzionatoria adeguata e non già sproporzionata rispetto alla condotta concretamente posta in essere, laddove la stessa sia di speciale tenuità.

Non si ritiene, dunque, inconferente il richiamo al principio secondo cui «Ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato, sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato. Il limite in parola esclude, più in particolare, che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità» (Corte cost., 10 marzo 2022, n. 63, cit. Conf. Corte cost., 1º febbraio 2022, n. 28).

In questo contesto, preme evidenziare quanto lo stesso Giudice delle leggi ha rilevato in più occasioni, affermando che «la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità "intrinseca" della pena, che — ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali [...] — valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali» (*ex multis* Corte cost., 14 dicembre 2019, n. 284, Corte cost., 10 maggio 2019, n. 112; Corte cost., 5 dicembre 2018, n. 222; Corte cost., 23 marzo 2012, n. 68).

È utile rammentare, altresì, il monito recentemente rivolto al legislatore da codesta Corte allorquando, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, comma 2, c.p., sollevata in riferimento agli artt. 3, 25, comma 2, e 27, comma 3, Cost. laddove la citata norma prevede, per il reato di rapina cosiddetta impropria, la stessa pena stabilita dal comma 1 della medesima norma per la rapina cosiddetta propria, è stato osservato come «la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi» (Corte cost., 27 maggio 2021, n. 111; nello stesso senso Corte cost., 31 luglio 2020, n. 190).

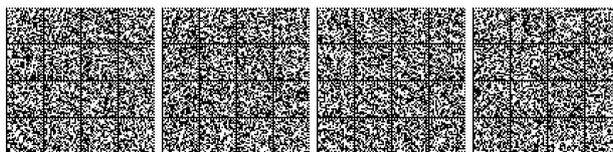
Tale richiamo appare assai significativo nell'economia della presente questione, atteso che il delitto di rapina è punito, nella forma semplice, con la medesima pena prevista per l'ipotesi base del delitto di estorsione.

##### 5. La non manifesta infondatezza della questione.

1. Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, ritiene il Tribunale che la disposizione censurata violi gli artt. 3 e 27, commi 1 e 3, Cost. per i motivi di seguito esposti.

Occorre preliminarmente rammentare la pronuncia con cui codesta Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 629, comma 1, c.p., nella parte in cui prevede come pena minima edittale quella di cinque anni di reclusione, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. In tale occasione è stato affermato che, come emerge dalla Relazione accompagnatrice del disegno di legge di conversione del d.l. n. 419/1991, il cui art. 8 ha aumentato la pena minima edittale da tre a cinque anni, tale aumento appare comunque giustificato dall'esigenza di evitare che possano essere irrogate pene che, con il concorso delle circostanze attenuanti, si mantengano nei limiti per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena, a causa della difficile individuazione in concreto dell'aggravante di far parte di un'associazione di stampo mafioso (Corte cost., 24 luglio 1995, n. 368). L'inasprimento sanzionatorio in parola è stato, dunque, ritenuto ragionevole a fronte del dilagare del racket delle estorsioni cui, come è noto, si è assistito negli anni Novanta.

Preme evidenziare, tuttavia, che il reato di estorsione è attualmente riconducibile ai contesti più eterogenei e non necessariamente legati alla criminalità mafiosa, come dimostra proprio il caso di specie, in cui si procede a carico di soggetti del tutto slegati dal mondo associativo od organizzato i quali, in maniera evidente, hanno agito in forma estemporanea ed istintiva (avendo notato le chiavi appese al blocchetto di accensione del motociclo parcheggiato lungo la pubblica *via*), con modi affatto violenti, sulla spinta di bisogni personali contingenti, dimostrati proprio dall'assoluta modestia del profitto perseguito (50,00 euro, atteso che la restante somma già era stata "donata" dalla vittima).



La norma censurata si presta, dunque, a colpire fenomeni criminosi radicalmente dissimili tra loro e finanche le condotte estorsive avulse dalla criminalità mafiosa e minimamente offensive per i connotati dell'azione e per la tenuità del danno arrecato, quale quella ascritta agli odierni imputati.

La vicenda oggetto del presente giudizio, infatti, trae origine da un'iniziativa del tutto occasionale degli imputati, che hanno rinvenuto le chiavi poco prima smarrite dalla persona offesa: ciò ha costituito occasione di una richiesta estorsiva avente ad oggetto una contenuta somma di denaro (50,00 euro), avanzata con mere minacce verbali, neppure particolarmente insistite, e senza predisposizione di mezzi offensivi di sorta o l'uso di armi.

Sulla scorta di quanto premesso, il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 629 c.p., nella parte in cui non prevede un'ipotesi attenuata per le condotte minimamente offensive, costringendo il giudice ad applicare una pena il cui minimo edittale risulta, in tali casi, manifestamente sproporzionato per eccesso (nel caso di specie, prima della diminuzione per il rito, anni 8 mesi 4 di reclusione ritenuta la recidiva reiterata; anni 7 di reclusione esclusa la recidiva; anni 5 di reclusione, volendo concedere le circostanze attenuanti ovvero quella del conseguimento di un lucro di speciale tenuità, in necessario regime di equivalenza con le aggravanti ad effetto speciale). In questi termini, la norma censurata si pone in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 27, commi 1 e 3, Cost., per la violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

2. In particolare, la violazione del principio di uguaglianza discende dalla disparità di trattamento rispetto a fattispecie simili — necessariamente non identiche, stante, la fisiologica diversità delle ipotesi contemplate dalla legge penale — o, comunque, più gravi, segnatamente alcune fattispecie penali poste a protezione di beni giuridici analoghi a quelli tutelati dall'art. 629 c.p., da un lato, e fattispecie evidentemente più gravi di quest'ultima, stante il relativo trattamento sanzionatorio, rispetto alle quali il legislatore ha comunque previsto una circostanza attenuante speciale per i fatti di lieve entità,

In questo contesto, è utile rammentare l'affermazione di codesta Corte secondo cui «fermo restando che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano anzitutto al legislatore, non sussistono ostacoli all'intervento della Corte costituzionale quando le scelte sanzionatorie si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli. Al fine di consentire tale intervento correttivo non è necessario che esista un'unica soluzione costituzionalmente vincolata, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra “precisi punti di riferimento” e soluzioni “già esistenti”, ancorché non “costituzionalmente obbligate”, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima, garantendo coerenza alla logica perseguita dal legislatore. Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, tra cui massimamente la libertà personale» (Corte cost., 8 marzo 2019, n. 40).

3. La fattispecie di cui all'art. 629 c.p. è posta a tutela del patrimonio, come suggerisce la collocazione sistematica della norma all'interno del codice penale. Attraverso tale previsione il legislatore ha inteso, inoltre, tutelare la libertà personale, stanti gli elementi costitutivi della violenza o minaccia e della costrizione. In questo senso, la Suprema Corte ha chiarito che «Nel reato di estorsione l'oggetto della tutela giuridica è costituito dal duplice interesse pubblico della inviolabilità del patrimonio e della libertà personale [...] (Cass., Sez. III, 11 maggio 2007, n. 27257, Rv. 237211 — 01).

I beni giuridici poc'anzi evocati costituiscono oggetto di tutela di ulteriori fattispecie penali, rispetto alle quali è invece prevista un'ipotesi attenuata che rende il trattamento sanzionatorio meno rigoroso per i casi di lieve entità, sì da dar luogo ad una irragionevole disparità di trattamento nel senso sopra illustrato rispetto alle previsioni dell'art. 629 commi 1 e 2 c.p.

Preme rammentare, in questo contesto, che la disparità di trattamento rilevante ai sensi dell'art. 3 Cost. ricorre a fronte del diverso trattamento di situazioni — per ciò che rileva in questa sede — non solo di analoga gravità, ma anche di gravità differente, laddove ad una fattispecie meno grave venga riservato un trattamento in concreto assai più rigoroso rispetto a quanto avviene con riferimento ad ipotesi ben più gravi (*cf.*, ad es., Corte cost., 17 marzo 1988, n. 304, in tema di condizioni per la non menzione della condanna a pena pecuniaria nel certificato del casellario giudiziale rispetto alle ipotesi di condanna a pena detentiva, solo o congiunta a pena pecuniaria; Corte cost., 14 aprile 2022, n. 95, in tema di sanzioni amministrative).

Tale ragionamento si ritiene valido anche argomentando non in termini di limiti edittali di pena, ma di mancata previsione di una fattispecie attenuata, assumendo rilievo la sanzione applicabile in concreto.



Venendo ai delitti rispetto ai quali si pone una irragionevole disparità di trattamento rileva, innanzitutto, l'art. 630 c.p., fattispecie ben più grave di quella di cui all'art. 629 c.p. dal punto di vista sanzionatorio per l'ipotesi base e anch'essa ricompresa tra i delitti contro il patrimonio e posta, altresì, a tutela della libertà personale (v. Cass., Sez. I, 15 novembre 1977 — dep. 1978, n. 2189, Rv. 138095 — 01), che in tale ipotesi subisce la massima limitazione. È evidente l'analogia rispetto al delitto di estorsione, che nell'ipotesi di cui all'art. 630 c.p. rappresenta il fine perseguito dall'agente attraverso la totale privazione dell'altrui libertà personale. Proprio in relazione al sequestro estorsivo, codesta Corte è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p. «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità» (Corte cost., 23 marzo 2012, n. 68).

Ulteriore fattispecie rispetto alla quale si pone la denunciata disparità di trattamento è quella di cui all'art. 609-bis c.p., norma posta a tutela dell'autodeterminazione della persona nella sfera sessuale, i cui profili di analogia rispetto al delitto di estorsione risiedono nella coartazione della volontà, realizzata in maniera assai simile nelle due ipotesi, stante il richiamo in entrambi i casi agli elementi della violenza o minaccia. Stando ai limiti edittali di pena, il reato di violenza sessuale risulta ben più grave rispetto a quello di estorsione e ciò in seguito all'aumento della pena base operato dalla l. n. 69/2019. Ebbene, l'ultimo comma dell'art. 609-bis c.p. prevede una diminuzione fino ai due terzi della pena nei casi di minore gravità: il difetto di analoga previsione rispetto ad una fattispecie simile quanto ai beni oggetto di tutela e meno grave sul piano del trattamento sanzionatorio dà luogo, ad avviso del Tribunale, ad una irragionevole disparità di trattamento.

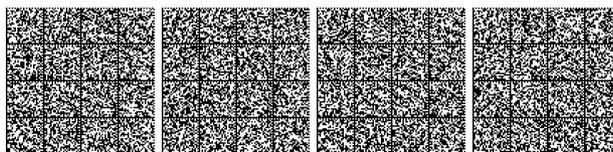
Venendo alle fattispecie poste a tutela di beni giuridici diversi rispetto al delitto di estorsione, ma comunque più gravi di quest'ultimo, viene in rilievo l'art. 609-quater c.p., posto a tutela dell'integrità psicofisica del minore, il cui comma 6 prevede la diminuzione della pena fino ai due terzi nei casi di minore gravità. Il trattamento sanzionatorio previsto per il predetto delitto — per il quale il legislatore ha operato un rinvio alla pena stabilita per il delitto di violenza sessuale — suggerisce trattarsi di ipotesi più grave rispetto al delitto di estorsione; da ciò consegue l'irragionevole disparità di trattamento nel senso sopra descritto, laddove nel solo caso di tale più grave delitto è prevista un'ipotesi attenuata.

Ulteriore fattispecie che merita di essere presa in considerazione è quella di cui all'art. 289-ter c.p., posta a tutela della personalità dello Stato. Si tratta di un delitto assai più grave di quello di estorsione, come emerge dal trattamento sanzionatorio previsto, compreso tra i venticinque e i trenta anni di reclusione. Tuttavia, il più grave delitto di sequestro di persona a scopo di coazione gode di un trattamento sanzionatorio attenuato per i casi di lieve entità (art. 289-ter, ult. comma, c.p.), ciò che dà luogo ad una non giustificata disparità di trattamento rispetto al meno grave delitto di estorsione, nel senso sopra argomentato.

Analoga disparità di trattamento si pone, inoltre, in relazione a tutti i delitti contro la personalità dello Stato che, in base al trattamento sanzionatorio, risultano più gravi del delitto di estorsione — che si fa a meno di richiamare attesa la loro molteplicità — stante la diminuzione prevista dall'art. 311 c.p. per tutti i delitti contemplati nel Titolo I del Libro II del codice penale, «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Ulteriore gradazione della pena è prevista dall'art. 323-bis c.p., laddove il fatto sia di particolare tenuità, in relazione ad una serie di delitti contro la Pubblica Amministrazione alcuni dei quali, sulla base del trattamento sanzionatorio, risultano più gravi del delitto di estorsione. Si tratta, in particolare, dei delitti di cui agli artt. 314 (il cui massimo edittale supera quello previsto per l'ipotesi base dall'art. 629 c.p.), 317, 319 (il cui minimo edittale supera quello previsto per l'ipotesi base dall'art. 629 c.p.) e 319-quater c.p. Anche rispetto a tali fattispecie si ravvisa, dunque, una irragionevole disparità di trattamento, stante la previsione di un'ipotesi attenuata con riferimento a tali delitti più gravi rispetto a quello di estorsione, cui non accede analoga diminuzione.

Rileva, ancora, l'art. 518-septiesdecies c.p., il quale prevede la diminuzione di un terzo della pena per i delitti contro il patrimonio culturale, previsti dal Titolo VIII-bis del codice penale, quando il danno cagionato sia di speciale tenuità ovvero il reato abbia comportato un lucro di speciale tenuità, quando anche l'evento dannoso o pericoloso sia di speciale tenuità. Tale diminuzione è prevista in relazione ad una serie di delitti alcuni dei quali, sulla base del trattamento sanzionatorio, risultano più gravi del delitto di estorsione. Si tratta, in particolare, dei delitti di cui agli artt. 518-quater (la cui pena edittale massima, pari a dieci anni e dunque analoga alla pena massima prevista per l'ipotesi base di estorsione, è aumentata, ai sensi del comma 2 della richiamata norma incriminatrice, quando il fatto riguardi beni culturali provenienti dai delitti di rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, comma 3, e di estorsione aggravata ai sensi dell'art. 629, comma 2, c.p.), 518-quinquies e 514-sexies (i cui massimi edittali superano quello previsto per l'ipotesi base dall'art. 629 c.p.) e 518-terdecies c.p. Anche rispetto a tali ipotesi si ravvisa una irragionevole disparità di trattamento, per le ragioni sopra esposte con riferimento alle altre fattispecie evocate. Viene in rilievo, infine, la previsione



di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990, che prevede un'ipotesi di lieve entità, accessoria ad un delitto ben più grave rispetto a quello di estorsione, stanti i limiti edittali di pena della fattispecie base (reclusione da 6 a 20 anni). Si evidenzia dunque, anche in relazione a tale ipotesi, un'irragionevole disparità di trattamento per non avere il legislatore previsto analoga ipotesi attenuata in relazione al meno grave delitto di estorsione. Né rileva, in senso contrario, la circostanza per cui l'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990 rappresenta — com'è noto — fattispecie autonoma rispetto a quella di cui al comma 1 della stessa norma, in questo senso essendo consolidata l'interpretazione giurisprudenziale sul punto. Si è pur sempre in presenza, infatti, di una valutazione legislativa che ammette l'astratta ipotizzabilità di una connotazione meno grave del fatto in relazione ad una fattispecie di elevato allarme sociale e ben più grave di quella di estorsione.

4. Ulteriore profilo di attrito della fattispecie denunciata con l'art. 3 Cost. si ravvisa nell'aver il legislatore previsto, a monte, una soglia di gravità assai marcata e punita molto severamente, stante il trattamento sanzionatorio decisamente elevato previsto per l'ipotesi base del delitto di estorsione.

Tale scelta si ritiene priva di ragionevole fondamento poiché, in tal modo, il giudice non è in grado di adattare la sanzione al caso concreto, mitigando la risposta punitiva, in presenza di elementi oggettivi rivelatori di una limitata gravità del fatto.

Ne discende, ad avviso del Tribunale rimettente, la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., essendo la pena edittale prevista dall'art. 629 c.p. non ragionevolmente proporzionata all'intera gamma dei fatti riconducibili al modello legale. Sul punto, ci si richiama alla giurisprudenza citata sub 5.2 in tema di manifesta sproporzione della pena.

5. Ulteriore norma che in questa sede si ritiene violata è l'art. 27, comma 3, Cost., in combinazione con l'art. 3 Cost., disposizioni che fondano il principio di proporzionalità della pena al fatto concretamente commesso, sul rilievo che una pena palesemente sproporzionata — e quindi, in quanto tale, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato — vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa (in proposito, tra le tante, Corte cost., 25 luglio 1994, n. 341; Corte cost., 15 novembre 2012, n. 251; Corte cost., 8 marzo 2019, n. 40).

Come statuito da codesta Corte, «L'art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali. [...] In tale delicato settore dell'ordinamento, il principio di proporzionalità esige un'articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia, e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale. [...] L'eventuale palese sproporzione della risposta punitiva (e del sacrificio della libertà personale) vanifica *ab initio* il processo rieducativo, al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna ingiusta svincolata dalla gravità e dal disvalore della propria condotta» (Corte cost., 10 novembre 2016, n. 236). È stato affermato, inoltre, che «i principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. [...] esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (Corte cost., 13 luglio 2017, n. 179).

Nel caso di specie, la pena che il Tribunale sarebbe costretto ad irrogare agli odierni imputati non verrebbe da questi ultimi compresa, in ragione della modestia del fatto commesso, così vanificando la fondamentale funzione rieducativa della pena stessa ed assumendo i profili di una mera punizione fine a se stessa: ciò che stride con l'art. 27, comma 3, Cost. e che recherebbe ricadute assai negative sulla personalità dei rei.

6. Connessa a tale profilo risulta la violazione del principio di colpevolezza di cui all'art. 27, comma 1, Cost. Affinché la sanzione penale possa dirsi giusta ed assolvere, così, la finalità rieducativa stabilita dalla Carta fondamentale, essa va adeguata all'effettiva responsabilità penale. Il principio di personalità della responsabilità penale, di cui all'art. 27, comma 1, Cost., è alla base dell'ulteriore canone della necessaria individualizzazione della pena, che «deve tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, quale naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, così da rendere quanto più possibile "personale" la responsabilità penale e "finalizzata" la sanzione, nella prospettiva segnata rispettivamente dall'art. 27, primo e terzo comma, Cost.» (Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 7).

Nel caso di specie, la sproporzione della pena concretamente irrogabile rispetto al fatto commesso mina la necessaria correlazione tra il carattere personale della responsabilità penale e la risposta punitiva dello Stato, incidendo sulla libertà personale del condannato ben oltre i limiti giustificati dall'individualizzato bisogno di punizione che risiede alla base di qualsiasi trattamento sanzionatorio.



Il rilievo appare ancora più marcato ove si consideri che la fattispecie integra un reato complesso, frutto dell'unione dei delitti di minaccia (punita con la pena della multa fino ad euro 1.032,00 ovvero della reclusione fino ad un anno nell'ipotesi aggravata) e di violenza privata (punita con la pena della reclusione fino a quattro anni, con minimo fissato in giorni 15 di reclusione ai sensi dell'art. 23 c.p.), complessità che ha generato una moltiplicazione non ragionevole del trattamento sanzionatorio nelle non infrequenti ipotesi di delitti di estorsione occasionale e, comunque, svincolate da qualsiasi contesto di criminalità organizzata nonché connotate da modalità esecutive che esulano da quelle di entità lieve (in quanto caratterizzate, ad esempio, dall'uso di armi o di altri strumenti offensivi).

La questione di costituzionalità, dunque, che qui si sottopone d'ufficio alla Corte, appare rilevante al fine della definizione del giudizio e non manifestamente infondata avuto riguardo ai parametri indicati di cui agli artt. 3, 27 commi 1 e 3 Costituzione.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23, legge 11.3.1953, n. 87*

*Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 629, commi 1 e 2, c.p., nella parte in cui non prevedono una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.*

*Ordina la sospensione del procedimento in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza, letta alle parti all'esito del giudizio abbreviato, sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati.*

*Così deciso in Roma e letto all'udienza del 18 luglio 2022.*

*Il Presidente: ROJA*

*I Giudici: DELLA VECCHIA - CIALONI*

22C00208

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-044) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 1 1 0 2 \*

€ 4,00

