

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 9

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 febbraio 2025

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

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 20. Sentenza 29 gennaio - 20 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Regime di esenzione - Immobili adibiti a finalità di religione o di culto e in parte a finalità diverse (uso promiscuo) - Asse-
rita applicabilità dell'esenzione pro parte scorporata solo a decorrere dal 2013 e a
seguito di frazionamento catastale - Denunciata violazione degli obblighi internazio-
nali (nella specie: Accordo tra Repubblica italiana e Santa sede) - Inammissibilità
della questione.**

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 7, comma 1, lettera i).
- Costituzione, art. 117, primo comma; Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, art. 7, terzo comma

Pag. 1

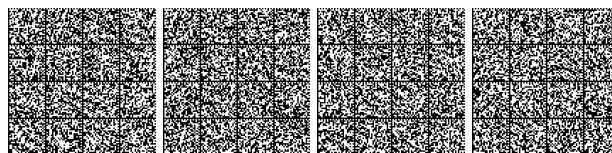
N. 21. Ordinanza 10 - 20 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Necessità di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del set-
tore energetico per le imprese e i consumatori - Contributo di solidarietà, per il
2023, a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Estensione anche ai
soggetti downstream, che si collocano nella fase finale della filiera di fabbricazione
e distribuzione - Necessità di interpretare il regolamento europeo UE 1854/2022 per
comprendere se osti all'estensione soggettiva indicata - Necessità di chiarire se gli
artt. 1, 2 e 14 dell'indicato regolamento, letti anche alla luce dei pertinenti conside-
rando (in particolare, numeri da 6 a 9, 10, 11, 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63),
ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà
quale quella prevista dall'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197 del 2022, nella
parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori
di energia elettrica diversi da quelli inframarginali, assoggettati al tetto sui ricavi
di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo regolamento, nonché ai distributori, rivenditori
di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che
importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che
introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione
europea, ove costoro abbiano percepito extraprofitti congiunturali nell'anno 2022;
necessità di chiarire se gli artt. 1, 2 e 14 dell'indicato regolamento, letti anche alla
luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 9, 10, 11, 12, 14, 15,
40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente
al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi 115-119, della
legge n. 197 del 2022, nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai
produttori e rivenditori di energia elettrica inframarginali, assoggettati alla misura
del tetto sui ricavi di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo regolamento, ove abbiano per-
cepito extraprofitti congiunturali nell'anno 2022 - Rinvio pregiudiziale alla Corte di
giustizia UE.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 115 a 119.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 117, primo comma; regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio,
del 6 ottobre 2022, art. 14, paragrafi 1 e 3, e considerando 14, 50 e 51

Pag. 6



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici – Norme della Regione Puglia – Modifica all'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2024 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), già oggetto di impugnazione [reg. ric. n. 5 del 2025] – Procedure di gara – Denunciata previsione che la Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora.

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione Puglia – Previsione della istituzione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e Troia, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinate nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia – Previsione che il personale in servizio alla data di entrata in vigore della suddetta disposizione regionale transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021.

- Legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026), artt. 21 e 26.....

Pag. 19

- N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che la legge reg. n. 20 del 2024 si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E alla legge reg. n. 20 del 2024 e dai commi 9 e 11 dell'art. 1 della medesima legge regionale - Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della legge reg. n. 20 del 2024 – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della medesima legge regionale, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della legge reg. n. 20 del 2024 e in esercizio, nelle aree non idonee - Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 1 della medesima legge regionale, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale.



Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che indica quali sono le aree non idonee alla realizzazione di impianti *off-shore*.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un’istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all’interno di un’area individuata come non idonea, al fine del raggiungimento di un’intesa con la Regione – Previsione che l’istanza è deliberata a maggioranza qualificata dal consiglio comunale, ovvero dai consigli comunali, il cui territorio sia interessato, anche in virtù di un impatto visivo o paesaggistico, dall’impianto o dall’accumulo FER - Previsione che la deliberazione è preceduta da un processo partecipativo, denominato “dibattito pubblico”, nonché dall’espletamento di una consultazione popolare che si deve concludere con una posizione favorevole alla proposta - Previsione che l’istanza per il raggiungimento dell’intesa è proposta all’Assessorato competente in materia che secondo le procedure della conferenza di servizi istruttoria di cui alla legge n. 241 del 1990, entro novanta giorni dal ricevimento dell’istanza, convoca i soggetti competenti ad esprimersi, all’unanimità, in relazione alla compatibilità dell’intervento rispetto alla presenza di aree non idonee – Previsione che nel procedimento amministrativo non trovano applicazione le previsioni riferite alle ipotesi di assenso tacito – Previsione che, in caso di perfezionamento dell’intesa, il proponente ha facoltà di presentare ai soggetti competenti istanza per la realizzazione dell’intervento nell’ambito del regime autorizzativo stabilito per le aree ordinarie esclusivamente utilizzando, in relazione alla taglia e tipologia dell’impianto, il regime della Procedura abilitativa semplificata (PAS) o dell’Autorizzazione unica (AU).

- Legge della Regione autonoma Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9; 3, commi, 1, 2, 4 e 5.....

Pag. 24

N. 30. Ordinanza del Tribunale di Ravenna del 27 gennaio 2025

Previdenza – Pensioni – Pensione anticipata (cosiddetta “quota 100”) - Divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui – Interpretazione della Corte di cassazione, assunta come diritto vivente, secondo la quale la violazione del divieto di cumulo tra redditi pensionistici e da lavoro subordinato comporta la perdita totale del trattamento pensionistico non solo per i mesi in cui è stata espletata l’attività lavorativa, bensì per tutto l’anno solare di riferimento.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14, comma 3.

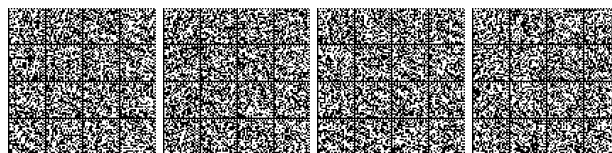
Pag. 41

N. 31. Ordinanza della Corte dei conti del 15 gennaio 2025

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Umbria – Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (ARPA) – Finanziamento – Previsione di un trasferimento di risorse del fondo sanitario riferibile, indistintamente, a tutte le funzioni esercitate dall’Agenzia – Conferma, nelle previsioni autorizzatorie del bilancio di previsione per il triennio 2023-2025, dell’applicazione di questa forma di finanziamento per l’esercizio finanziario 2023.

- Legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9 (“Norme sulla istituzione e disciplina dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (A.R.P.A.)”), art. 16, comma 1, nel testo antecedente a quello sostituito dall’art. 16, comma 1, lettera k), della legge regionale 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024-2026 con modifiche di leggi regionali); legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), art. 1.....

Pag. 48



N. 32. Ordinanza del Tribunale di Roma del 14 gennaio 2025

Professioni – Albi - Ordinamento della professione di psicologo - Sanzioni disciplinari – Previsione che la radiazione è pronunciata di diritto quando l’iscritto, con sentenza passata in giudicato, è stato condannato a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo.

- Legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), art. 26, comma 3.

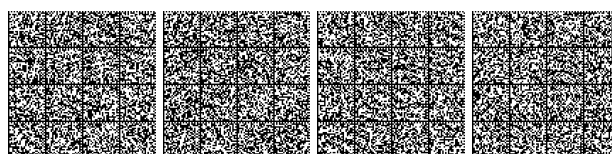
Pag. 58

N. 33. Ordinanza del Tribunale di Roma del 5 febbraio 2025

Reati e pene – Abrogazione dell’art. 323 del codice penale (Abuso d’ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giudiziario e al codice dell’ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b). . . .

Pag. 61



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 20

Sentenza 29 gennaio - 20 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Regime di esenzione - Immobili adibiti a finalità di religione o di culto e in parte a finalità diverse (uso promiscuo) - Asserita applicabilità dell'esenzione pro parte scorporata solo a decorrere dal 2013 e a seguito di frazionamento catastale - Denunciata violazione degli obblighi internazionali (nella specie: Accordo tra Repubblica italiana e Santa sede) - Inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 7, comma 1, lettera i).
- Costituzione, art. 117, primo comma; Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, art. 7, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promosso dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione prima, nel procedimento vertente tra Seminario vescovile di Novara e Comune di Novara, con ordinanza del 22 gennaio 2024, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione del Seminario vescovile di Novara, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Lorenzo Bertaggia e Carlo Acquaviva per il Seminario vescovile di Novara e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2024, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), «nella parte in cui riferendosi ad immobile esclusivamente utilizzato per finalità religiose non consentirebbe lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse».

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7, terzo comma, dell'Accordo firmato il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense sottoscritto l'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, il quale escluderebbe «ogni imposizione tributaria per le attività religiose degli enti ecclesiastici».

1.1.- Il rimettente espone di essere giudice in sede di rinvio per una controversia tra il Comune di Novara e il locale Seminario vescovile, relativa all'imposta comunale sugli immobili (ICI) su un fabbricato di proprietà dell'ente ecclesiastico (stabile di circa dodicimila metri quadrati), che, originariamente destinato in esclusiva alla formazione del clero, successivamente è stato in parte adibito a liceo classico parificato (per circa seicento metri quadrati) e in parte dato in locazione a due società (per complessivi novecento metri quadrati circa).

Il giudice *a quo* dà conto che: il Comune di Novara ha ripreso a tassazione l'ICI per l'intero immobile, catastalmente unitario, compresa la porzione destinata alla preparazione sacerdotale, con avvisi di accertamento per gli anni 2005-2011; tali avvisi, impugnati dal Seminario vescovile, sono stati annullati con due sentenze della Commissione tributaria provinciale di Novara, che ha limitato il recupero alla porzione locata; l'appello del Comune è stato accolto con due sentenze della Commissione tributaria regionale di Torino per la parte adibita a liceo; su ricorso del Comune, la Corte di cassazione, sezione tributaria, con ordinanze 8 febbraio 2023, n. 3826, e 16 febbraio 2023, n. 4923, ha annullato le sentenze di appello, con rinvio, sul presupposto che solo il frazionamento catastale, avvenuto nel 2012, ha identificato la quota titolata all'esenzione d'imposta.

1.2.- Avendo il Seminario vescovile riassunto i giudizi, la Corte rimettente, disposta la riunione degli stessi, ha sollevato la riferita questione di legittimità costituzionale, poiché essa «sfugge alle preclusioni tipiche del giudizio di rinvio».

Invero, fermo il vincolo del principio di diritto enunciato dal giudice di legittimità - cioè che l'esenzione ICI non opera per gli immobili ecclesiastici a destinazione mista, non esclusivamente religiosa, prima dell'annualità 2013, e, quindi, nel regime anteriore a quello introdotto dall'art. 91-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 -, il giudice di rinvio assume di poter sottoporre al vaglio di legittimità costituzionale la norma esonerativa così interpretata dal giudice della nomofilachia, per la violazione degli obblighi internazionali di fonte concordataria, quale discenderebbe dalla totale imponibilità di un fabbricato che, pur unitariamente accatastato, solo in piccola parte è adibito a finalità estranee al culto.

Il rimettente deduce che la norma censurata, stabilendo in linea generale quale condizione di esenzione dall'ICI l'esclusività della destinazione non commerciale dell'immobile ed estendendo tale condizione anche agli immobili di proprietà degli enti ecclesiastici, avrebbe introdotto per questi ultimi un «requisito restrittivo» non previsto dalla fonte internazionale pattizia; infatti, nell'ipotesi di fabbricato a uso misto, unitariamente classato, il requisito di esclusività determinerebbe l'assoggettamento a ICI anche delle porzioni immobiliari destinate ad attività religiosa, con «sostanziale disapplicazione della norma concordataria di rango legislativo superiore».

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

A parere dell'Avvocatura, la norma censurata, subordinando l'esenzione ICI all'esclusività della destinazione religiosa dell'immobile, avrebbe equiparato, quanto agli effetti tributari, gli enti ecclesiastici a quelli di beneficenza o istruzione, proprio nell'osservanza dell'art. 7, terzo comma, dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984 («Accordo di Villa Madama»).

D'altronde, estendendo il beneficio all'immobile in uso misto purché ne sia stato disposto l'accatastamento frazionato mediante la cosiddetta procedura DOCFA («documenti catasto fabbricati»), se ciò è impossibile, ove sia resa un'apposita dichiarazione regolamentare, l'art. 91-bis del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, non avrebbe introdotto «alcun elemento di discriminazione tra il trattamento fiscale degli enti ecclesiastici e quello degli enti aventi finalità di beneficenza o d'istruzione, che sono assoggettati alla medesima disciplina».

3.- Si è costituito in giudizio il Seminario vescovile di Novara, chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.



La parte assume che l'Accordo di modifica del Concordato lateranense, diretta attuazione del principio pattizio di cui all'art. 7, commi secondo e terzo, Cost., sia fonte interposta, la quale, per giurisprudenza di questa Corte (si menzionano le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), può attivare il sindacato di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Poiché sottrarrebbe all'imposizione enti e attività di religione o culto, l'art. 7, terzo comma, dell'Accordo medesimo risulterebbe violato dall'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992, ove questo «fosse interpretato in modo tale da sottoporre ad ICI immobili o parti di immobili effettivamente destinate alla religione o al culto, anche in ipotesi - ed a motivo - del loro unitario accatastamento».

In particolare, la mancata previsione nella norma censurata della possibilità di scorporare le superfici destinate ad attività tassabili comporterebbe che «l'immobile del Seminario, pur quasi interamente destinato ad attività esenti dall'imposizione, ovvero di formazione religiosa e di culto, sarebbe assoggettato interamente all'imposta».

Il fatto che soltanto con l'art. 91-*bis* del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, e solo per il futuro, il legislatore italiano abbia disciplinato gli immobili a destinazione mista secondo un criterio di imponibilità proporzionale «non vale certamente» - precisa il Seminario vescovile - «a giustificare l'imponibilità degli immobili destinati alla religione e al culto per gli anni d'imposta precedenti», poiché altrimenti «allo Stato sarebbe consentito di giovare di un proprio inadempimento, ovvero di un difettoso coordinamento tra la normativa fiscale e il diritto internazionale pattizio, che è però sovraordinato alla norma interna».

In prossimità dell'udienza pubblica, il Seminario vescovile ha depositato memoria illustrativa, che riprende gli argomenti esposti nell'atto di costituzione.

Nel replicare all'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, la parte ha inteso sottolineare che la questione in scrutinio non ha ad oggetto la nuova disciplina relativa all'imposta municipale propria (IMU), sulla cui aderenza agli obblighi concordatari non si discute, bensì l'antecedente disciplina riguardante l'ICI, applicabile *ratione temporis*, la quale violerebbe detti obblighi, con riferimento agli immobili d'utilizzo promiscuo, nella parte in cui determinerebbe l'imponibilità delle superfici destinate ad attività religiose per «l'impossibilità di procedere (nel regime ICI) ad uno scorporo delle superfici destinate ad altre attività, quando queste (come nella fattispecie) siano ben identificabili».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992, «nella parte in cui riferendosi ad immobile esclusivamente utilizzato per finalità religiose non consentirebbe lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse».

1.1.- Il rimettente espone di essere giudice di rinvio in una controversia tra il Comune di Novara e il locale Seminario vescovile, relativa all'ICI per le annualità 2005-2011, su un fabbricato dell'ente ecclesiastico, destinato in gran parte alla formazione del clero e in minima parte ad attività produttiva di reddito.

Il giudice *a quo* riferisce che il Comune ha emesso avvisi di accertamento per l'intero immobile, catastalmente unitario, e, quindi, anche per la porzione adibita a seminario, e che, essendo stati gli avvisi parzialmente annullati nei gradi di merito, si è infine pronunciata la Corte di cassazione, su ricorso del Comune medesimo, enunciando il principio di diritto secondo il quale l'esenzione d'imposta, prevista dalla norma censurata, non spetta per gli anni in questione, giacché solo il frazionamento catastale, avvenuto nel 2012, ha identificato la quota immobiliare titolata al beneficio.

1.2.- Ad avviso del rimettente, la norma censurata, in tal modo interpretata, determinerebbe l'assoggettamento a ICI anche delle porzioni immobiliari destinate ad attività religiosa. Sarebbe, quindi, violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7, terzo comma, dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984, il quale escluderebbe «ogni imposizione tributaria per le attività religiose degli enti ecclesiastici».

2.- La questione è inammissibile per l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo e l'inesatta individuazione del parametro.

2.1.- Occorre premettere che essa concerne un assetto normativo ormai da tempo superato, vale a dire il regime delle esenzioni dall'ICI, non più in vigore dall'annualità 2012, allorché tale imposta è stata sostituita dall'IMU.



Infatti, pur essendone prevista la decorrenza a regime dall'anno 2014 (artt. 7 e 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante «Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale»), della nuova imposta venne disposta l'«anticipazione sperimentale» a partire dall'anno 2012 (art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).

L'art. 9, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011 ha esteso all'IMU l'esenzione prevista per l'ICI dall'art. 7, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 504 del 1992 - disposizione oggi censurata -, ma in un contesto normativo radicalmente diverso, per effetto della riforma operata dal quasi coevo art. 91-bis del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, e delle decisioni assunte dalle istituzioni dell'Unione europea in ordine alla disciplina italiana in materia.

2.2.- L'esame di merito dell'odierna questione non è impedito dal vincolo endoprocessuale che grava sul rimettente, dovendosi ribadire che «il giudice di rinvio è abilitato a proporre questioni di legittimità costituzionale sull'interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, proprio perché tale norma deve ricevere ancora applicazione nell'ambito del giudizio di rinvio (*ex plurimis*, sentenze n. 293 del 2013, n. 197 del 2010, n. 58 del 1995 e n. 257 del 1994; ordinanza n. 118 del 2016)» (sentenza n. 103 del 2023).

Vi è però che del quadro normativo, evolutosi nel modo sopra descritto, e della sua incidenza sulla fattispecie concreta, il giudice *a quo* ha fornito una ricostruzione per più versi carente, che giunge ad involgere lo stesso evocato parametro costituzionale.

3.- In primo luogo, il rimettente non dà conto dell'esatta portata della norma che presenta come interposta, vale a dire l'art. 7, terzo comma, dell'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984.

3.1.- Tale disposizione stabilisce che «[a]gli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione».

Al netto di alcuni elementi differenziali, che qui non rilevano, la norma ribadisce il cosiddetto principio di equiparazione, regola-cardine del diritto ecclesiastico-tributario, già affermata dall'art. 29, secondo comma, lettera h), del Concordato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929, reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810, ai sensi del quale, «[f]erme restando le agevolazioni tributarie già stabilite a favore degli enti ecclesiastici dalle leggi italiane fin qui vigenti, il fine di culto o di religione è, a tutti gli effetti tributari, equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione».

3.2.- Il rimettente, non considerandone il contenuto effettivo, che rimanda a un beneficio indiretto, o per estensione, attribuisce alla norma pattizia del 1984 una portata esonerativa immediata, come se essa si riferisse alle attività religiose in sé, mentre la norma medesima, al pari del suo precedente storico, si limita ad equiparare, per gli effetti tributari, l'attività di culto-religione a quella di beneficenza-istruzione.

Per denunciare la violazione del principio di equiparazione, il giudice *a quo* avrebbe dovuto evidenziare una ipotetica differenziazione normativa nel regime di favore dei due gruppi di attività, il che non ha fatto, a causa dell'errore di impostazione della questione.

In tal senso, coglie nel segno la difesa statale nel dedurre l'assenza di «alcun elemento di discriminazione tra il trattamento fiscale degli enti ecclesiastici e quello degli enti aventi finalità di beneficenza o d'istruzione, che sono assoggettati alla medesima disciplina».

4.- In secondo luogo, l'ordinanza di rimessione non tiene conto dell'incidenza del diritto dell'Unione europea, nonostante questa sia stata determinante nello sviluppo della normativa interna sulla tassazione immobiliare degli enti non commerciali.

4.1.- Con la decisione 2013/284/UE del 19 dicembre 2012, la Commissione europea ha infatti dichiarato incompatibile con il divieto degli aiuti di Stato il regime di esenzione dall'ICI, perché esso si prestava alla creazione di «situazioni ibride», nelle quali gli immobili degli enti non commerciali potevano accedere al beneficio tributario pur ospitando attività promiscue, e, quindi, anche di natura commerciale.

Con la stessa decisione, la Commissione ha invece ritenuto compatibile la disciplina dell'IMU, sopravvenuta tramite il d.l. n. 1 del 2012, come convertito, in quanto, subordinando l'agevolazione al frazionamento catastale delle aree pertinenti, ha reso impossibili le «opacità fiscali», che possono dare luogo a una distorsione della concorrenza.

Su questi aspetti, la decisione della Commissione è stata confermata dal Tribunale dell'Unione europea (ottava sezione, sentenze 15 settembre 2016, in cause T219/13 e T220/13) e, infine, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione, sentenza 6 novembre 2018, in cause riunite da C622/16 P a C624/16 P).



4.2.- Omettendo di considerare quanto sinora evidenziato, il rimettente neppure affronta il problema della compatibilità della sua richiesta rispetto alla giurisprudenza europea, atteso che questa ha indicato la necessità della trasparenza dei presupposti dell'esenzione, mentre il giudice *a quo* vorrebbe applicarla ad una fattispecie di irrisolta promiscuità d'uso.

In altri termini, il rimettente non si misura con il fatto che l'immobile per il quale prospetta la necessità costituzionale dell'esenzione d'imposta versava in una di quelle «situazioni ibride» - cioè di uso promiscuo, anche commerciale, pur nella perdurante unitarietà catastale - rispetto alle quali le istituzioni dell'Unione europea hanno concordemente ritenuto integrata una violazione del divieto di aiuti di Stato.

5.- Ancora, l'ordinanza di rimessione non mette a fuoco un aspetto essenziale dell'evoluzione normativa inerente alle condizioni dell'esenzione d'imposta.

5.1.- Nella transizione dall'ICI all'IMU, il regime agevolativo per gli enti non commerciali ha registrato un importante cambiamento proprio riguardo alla tassazione degli immobili ad uso promiscuo, in quanto l'art. 91-bis, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, per le unità immobiliari a «utilizzazione mista», ha stabilito che l'esenzione compete solo per la «frazione di unità nella quale si svolge l'attività di natura non commerciale», purché «identificabile attraverso l'individuazione degli immobili o porzioni di immobili adibiti esclusivamente a tale attività».

Per il caso d'impossibilità di procedere in tal modo, cioè attraverso frazionamento catastale, il medesimo art. 91-bis, comma 3, ha disposto che «l'esenzione si applica in proporzione all'utilizzazione non commerciale dell'immobile quale risulta da apposita dichiarazione», da rendere in conformità a un emanando decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ovvero il d.m. del 19 novembre 2012, n. 200 (Regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 91-bis, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e integrato dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174).

5.2.- Il rimettente non considera che, anche prima di tale modificazione normativa, che ha formalizzato il relativo onere, il frazionamento catastale di un immobile a uso promiscuo, unitariamente classato, avrebbe potuto essere operato dal contribuente proprio al fine di rendere fiscalmente autonoma la porzione destinata in via esclusiva all'attività esente, onde accedere, per essa, al beneficio tributario.

L'innovazione precipua del regime IMU riguarda l'ipotesi in cui l'immobile a uso promiscuo non sia catastalmente frazionabile, ipotesi nella quale l'esenzione d'imposta, anziché perdersi del tutto come nel regime ICI, viceversa si conserva, per effetto della dichiarazione regolamentare, in proporzione all'utilizzo agevolato (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanze 14 febbraio 2023, n. 4567, e 15 dicembre 2020, n. 28578).

La mancata valutazione di tale aspetto normativo porta il rimettente a non chiarire se il fabbricato del Seminario vescovile di Novara, frazionato con variazione DOCFA nel febbraio 2012, fosse tecnicamente frazionabile anche prima, sì da consentire, già in regime ICI, quello «scorporo delle superfici» la cui possibilità si vorrebbe fare discendere dall'accoglimento della questione.

6.- Infine, il giudice *a quo*, nell'evocare a parametro l'art. 117, primo comma, Cost., neppure si interroga sul tema della fonte di copertura costituzionale delle modificazioni dei Patti lateranensi.

6.1.- Nell'ordinanza di rimessione si richiama la sentenza di questa Corte n. 349 del 2007, a proposito del rinvio mobile che l'art. 117, primo comma, Cost. realizza verso le norme internazionali convenzionali di volta in volta pertinenti, in tal senso qualificate come norme interposte, ai fini del sindacato di legittimità costituzionale.

Tale sentenza ha peraltro evidenziato come, tra i vincoli internazionali di matrice pattizia, quelli concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica si trovino in una posizione differenziata, in ragione di quanto disposto dall'art. 7 Cost. (punto 6.1. del Considerato in diritto).

6.2.- Senza neanche esplicitare il tema, il rimettente dà per scontato che le modificazioni dei Patti lateranensi, cioè l'Accordo di Villa Madama, ricevano copertura costituzionale dalla fonte generale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., anziché da quella, specifica, di cui all'art. 7, secondo comma, Cost.

La giurisprudenza di questa Corte ha invece ricondotto a quest'ultimo il sindacato di legittimità costituzionale sulle disposizioni del Concordato lateranense e sulle modificazioni ad esso apportate (sentenze n. 203 del 1989, n. 1146 del 1988 e n. 18 del 1982).

7.- La questione sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe deve essere, pertanto, dichiarata inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7, terzo comma, dell'Accordo firmato il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense sottoscritto l'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250020

N. 21

Ordinanza 10 - 20 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Necessità di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori - Contributo di solidarietà, per il 2023, a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Estensione anche ai soggetti downstream, che si collocano nella fase finale della filiera di fabbricazione e distribuzione - Necessità di interpretare il regolamento europeo UE 1854/2022 per comprendere se osti all'estensione soggettiva indicata - Necessità di chiarire se gli artt. 1, 2 e 14 dell'indicato regolamento, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 9, 10, 11, 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica diversi da quelli inframarginali, assoggettati al tetto sui ricavi di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo regolamento, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extraprofiti congiunturali nell'anno 2022; necessità di chiarire se gli artt. 1, 2 e 14 dell'indicato regolamento, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 9, 10, 11, 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica inframarginali, assoggettati alla misura del tetto sui ricavi di cui agli artt. 6 e 7 del medesimo regolamento, ove abbiano percepito extraprofiti congiunturali nell'anno 2022 - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

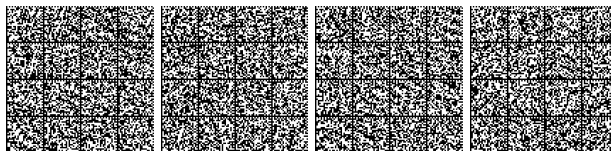
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 115 a 119.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 117, primo comma; regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, art. 14, paragrafi 1 e 3, e considerando 14, 50 e 51.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici: Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda ter, con sette ordinanze del 16 gennaio 2024, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, sezione 14, con ordinanza del 9 ottobre 2024 e dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Trieste, sezione 1, con ordinanza del 13 novembre 2024, iscritte, rispettivamente, ai numeri da 65 a 71, 208 e 239 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 18, 19, 46 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Acea produzione spa, Andromeda Pv srl e altri, Esso italiana srl, Engie Italia spa e altri, Tamoil Italia spa, Engycalor energia calore srl, Energie spa, B&G servizi rete ed Extrarete srl e Som spa;

visti gli atti di intervento di Olimpia srl a socio unico e Verona service srl, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2025 i Giudici relatori Luca Antonini e Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Nico Moravia per Engycalor energia calore srl; Fabio Cintioi per Acea produzione spa; Aristide Police per Engie Italia spa e altri, Giulio Enea Vigevari per Tamoil Italia spa; Giorgio Fraccastoro per Andromeda Pv srl e altri; Germana Cassar per Energie spa; Antonio Lirosi per Esso italiana srl; Giuseppe Pizzonia per Acea produzione spa; Marco Miccinesi per Tamoil Italia spa; Livia Salvini e Davide De Girolamo per Esso italiana srl e altri; gli avvocati dello Stato Salvatore Faraci, Roberta Guizzi e Mattia Cherubini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 gennaio 2024 (iscritta al n. 65 reg. ord. 2024), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda ter, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, della Costituzione questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

1.1.- Il rimettente espone che Acea produzione spa, società esercente nel territorio dello Stato, per la successiva rivendita, l'attività di produzione di energia elettrica, ha impugnato tre atti amministrativi: la circolare dell'Agenzia delle entrate 23 febbraio 2023, n. 4/E, che ha fornito i primi chiarimenti conseguenti all'introduzione del contributo di solidarietà di cui all'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022; la risoluzione dell'Agenzia delle entrate 14 marzo 2023, n. 15/E, che ha istituito il codice tributo relativo al versamento del contributo di solidarietà; nonché il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate 28 febbraio 2023, n. 55523/2023, con il quale è stato approvato il modello di dichiarazione "Redditi 2023-SC".

1.2.- Il rimettente, prima di illustrare i profili relativi alla rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni, evidenzia che il giudizio involge questioni sia di legittimità costituzionale che di compatibilità delle disposizioni interne con la normativa unionale, in astratto idonee a fondare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

1.3.- Il TAR Lazio, dopo avere respinto le eccezioni di difetto di giurisdizione e di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, deduce, in punto di rilevanza, che, senza l'introduzione nell'ordinamento interno del contributo di solidarietà, la società ricorrente non sarebbe stata incisa dal relativo obbligo tributario e, soprattutto, l'Agenzia delle entrate non avrebbe emanato la circolare e gli altri atti gravati.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene, in primo luogo, che la disposizione censurata violi l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia (di seguito, anche regolamento).



Quest'ultimo avrebbe specificamente individuato i soggetti nei cui confronti applicare le diverse misure del tetto sui ricavi di mercato, gravante sui produttori di energia rinnovabile (artt. 6 e 7), e del contributo di solidarietà temporaneo, gravante sulle imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinaria (art. 14).

Il considerando n. 45 del regolamento spiegherebbe la ragione di tale differenziazione della platea soggettiva delle misure, rinvenibile nella diversità delle pratiche commerciali e del quadro normativo dei rispettivi settori.

Per contro, il legislatore italiano, ponendosi in aperto contrasto con il regolamento, avrebbe deciso di applicare il contributo di solidarietà a soggetti ulteriori.

1.5.- Secondo il TAR Lazio, poi, non potrebbe ritenersi che il legislatore nazionale abbia comunque adottato una misura nazionale equivalente, come consentito dall'art. 14, paragrafo 2, del regolamento.

Infatti, il considerando n. 63, nell'enunciare che «[u]na misura nazionale dovrebbe considerarsi soggetta a norme analoghe a quelle che si applicano al contributo di solidarietà qualora riguardi attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione», avrebbe chiarito che misure nazionali equivalenti sarebbero solo quelle «ricadenti sullo stesso specifico settore della estrazione e della raffinaria, caratterizzato dalle proprie dinamiche di impresa che giustificano la misura».

1.6.- Il rimettente ritiene che la disposizione censurata si ponga in contrasto anche con gli artt. 3 e 53 Cost., per violazione dei principi di uguaglianza, di proporzionalità, di ragionevolezza e di capacità contributiva.

1.7.- In primo luogo, secondo il TAR Lazio, il contributo straordinario includerebbe, nella base di calcolo, anche voci non correlate agli extraprofitti derivanti dall'aumento dei prezzi dei prodotti energetici.

1.8.- Sempre con riferimento alla individuazione della base imponibile, la disciplina del contributo straordinario sarebbe poi in contrasto con il principio di capacità contributiva, là dove non considera che una parte dell'incremento dei profitti realizzati nel 2022 rispetto alla media dei precedenti quattro anni non sarebbe dovuta a una maggiore capacità reddituale, ma alla riespansione dei consumi energetici, contrattisi negli anni 2020 e 2021, a causa della pandemia da COVID-19.

1.9.- Altro profilo di contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. risiederebbe nella duplicazione di imposta conseguente alla contestuale applicazione, per quattro mesi (da gennaio ad aprile del 2022), del contributo straordinario di cui all'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

Ricorrerebbe una ulteriore duplicazione di imposta, ma limitatamente al mese di dicembre 2022, per i gestori degli impianti alimentati da fonti non rinnovabili, gravati dal tetto sui ricavi di cui all'art. 1, comma 30, della legge n. 197 del 2022.

1.10.- Gli artt. 3 e 53 Cost. sarebbero violati, sotto altro profilo, in ragione dell'assenza di correlazione tra la definizione della base imponibile e la finalità perseguita dal contributo di solidarietà, dal momento che quest'ultimo, imposto ai soggetti i cui ricavi derivino, almeno per il settantacinque per cento, dalle attività indicate dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022, graverebbe anche sulla parte di profitti derivanti da attività che non hanno alcun collegamento con il presupposto del tributo.

1.11.- Infine, un ulteriore e distinto profilo di contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. sussisterebbe in relazione all'art. 1, comma 118, della legge n. 197 del 2022, secondo cui «[i]l contributo di solidarietà non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive», perché tale previsione si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, «secondo cui i costi sostenuti nell'esercizio dell'impresa - se inerenti - devono essere deducibili ai fini del reddito d'impresa».

2.- Con ulteriori sei ordinanze (iscritte ai numeri 66, 67, 68, 69, 70 e 71 reg. ord. 2024), il TAR Lazio ha sollevato identiche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022.

2.1.- Dalle ordinanze si evince che a proporre ricorso nei giudizi a quibus erano state: a) quattordici società (Andromeda PV srl, Brevia wind srl, Calabria solar srl, Conza wnergia srl, Erg wolica adriatica srl, Erg eolica Faeto srl, Erg eolica ginestra srl, Erg solar Piemonte 3 srl, Isab energy solare srl, Lucus power srl, San Mauro srl, Spv parco eolico aria del vento srl, Taca wind srl e Windcap srl), che fanno parte di un gruppo industriale attivo nella produzione di energia eolica e solare (ordinanza iscritta al n. 66 reg. ord. 2024); b) Esso italiana srl, attiva nel settore petrolifero (ordinanza iscritta al n. 67 reg. ord. 2024); c) Engie Italia spa, Engie global markets e Meltemi energia srl, attive nel settore della produzione di energia elettrica e gas, ovvero della rivendita o importazione di energia elettrica o gas



(ordinanza iscritta al n. 68 reg. ord. 2024); *d*) Tamoil Italia spa, attiva nel settore del commercio all'ingrosso di prodotti petroliferi e lubrificanti, nonché di combustibili per riscaldamento (ordinanza iscritta al n. 69 reg. ord. 2024); *e*) Engycalor energia calore srl, attiva nel settore della commercializzazione e distribuzione di prodotti petroliferi, oltre che gestore di un impianto per lo stoccaggio e transito di bitumi (ordinanza iscritta al n. 70 reg. ord. 2024); *f*) Energie spa, società che svolge la propria attività nel settore del mercato dell'energia elettrica, in quanto titolare di sei impianti idroelettrici e di un impianto fotovoltaico (ordinanza iscritta al n. 71 reg. ord. 2024).

2.2.- Le argomentazioni a sostegno delle questioni sollevate sono identiche a quelle svolte nell'ordinanza iscritta al n. 65 reg. ord. 2024, con le seguenti precisazioni.

Secondo il TAR Lazio (ordinanze iscritte al n. 66 e al n. 71 reg. ord. del 2024), nello specifico settore delle società che producono energia rinnovabile, il legislatore nazionale aveva già previsto una limitazione dei ricavi mediante un meccanismo di «compensazione “a due vie”», con l'art. 15-*bis* del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25.

Ciò renderebbe più evidente, rispetto a tali soggetti, la violazione del regolamento, poiché il «legislatore comunitario ha inteso [...] introdurre due misure distinte, per finalità e presupposti, non sovrapponibili tra loro, individuando nel tetto ai ricavi, pari a 180 €/MWh, “la misura più appropriata per preservare il funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica, in quanto consente di mantenere una concorrenza basata sui prezzi tra i produttori di energia elettrica che usano tecnologie diverse, in particolare per le energie rinnovabili” (considerando n. 27)».

Secondo il rimettente, poi, l'applicazione ai gestori degli impianti fotovoltaici incentivati e agli impianti rinnovabili in esercizio da prima del 2010 sia del contributo di solidarietà che del meccanismo di compensazione a due vie, di cui all'art. 15-*bis* del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, comporterebbe un duplice prelievo tributario, in violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

3.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità, sotto diversi profili, e la non fondatezza delle questioni.

4.- In tutti i giudizi si sono costituite le parti private dei giudizi principali, svolgendo considerazioni adesive alle prospettazioni del rimettente e di tenore sostanzialmente analogo.

4.1.- In sintesi e per quanto in questa sede maggiormente rileva, il regolamento avrebbe inteso assoggettare al contributo di solidarietà solo gli operatori che svolgono attività nel settore Oil & Gas e, in particolare, le attività upstream dell'estrazione e della raffinazione.

L'intento del legislatore unionale sarebbe stato quello di prevedere misure differenziate: il tetto sui ricavi per le imprese che operano nel settore della produzione di energia elettrica “inframarginale” e il contributo di solidarietà per quelle che operano nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione.

Tanto al fine di non creare effetti distorsivi della concorrenza nonché di preservare e incentivare gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili, necessari per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione ed affidabilità del sistema individuati dalla politica energetica europea.

Il legislatore nazionale, disattendendo le previsioni del regolamento, avrebbe per contro introdotto il contributo di solidarietà anche a carico degli operatori del settore dell'energia elettrica (in aggiunta al tetto sui ricavi di cui all'art. 1, comma 30, della legge n. 197 del 2022), oltre che dei soggetti downstream della catena Oil & Gas.

4.2.- Non potrebbe ritenersi che la misura adottata sia «equivalente» a quella imposta dal regolamento, poiché, secondo il considerando n. 63, l'equivalenza va circoscritta alle attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione.

Peraltro, il legislatore nazionale avrebbe ampliato la base imponibile e innalzato l'aliquota applicabile, in tal modo introducendo un prelievo più afflittivo e gravoso di quello previsto dal regolamento.

4.3.- Engycalor energia calore srl (ordinanza iscritta al n. 70 reg. ord. 2024), nel suo atto di costituzione in giudizio, ha prospettato diverse censure di invalidità del regolamento, postulando la necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

5.- Anche la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, sezione 14, con ordinanza del 9 ottobre 2024, iscritta al n. 208 reg. ord. 2024, nonché la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Trieste, sezione 1, con ordinanza del 13 novembre 2024, iscritta al n. 239 reg. ord. 2024, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

5.1.- In entrambi i giudizi a quibus, è stato impugnato il silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate sull'istanza delle ricorrenti di rimborso dell'importo versato a titolo di contributo di solidarietà.



5.2.- I rimettenti dubitano della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., per ragioni identiche a quelle prospettate dal TAR Lazio.

Sussisterebbe, altresì, la violazione del principio di uguaglianza dei soggetti incisi, in quanto il contributo di solidarietà grava sull'intero settore energetico, comprendendo, oltre ai produttori (soggetti price makers), anche i distributori (soggetti price takers), sebbene l'aumento dei prezzi dei prodotti energetici abbia favorito solo i primi.

6.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni, con argomentazioni identiche a quelle illustrate con riferimento alle ordinanze di rimessione del TAR Lazio.

7.- Nei rispettivi giudizi si sono costituite le parti ricorrenti nei giudizi principali B&G servizi rete ed Extrarete srl, operante nel settore dei prodotti petroliferi, e Som spa, operante nel mercato della distribuzione stradale di benzine e gasoli per autotrazione.

Le parti, precisato di non svolgere attività di estrazione di gas o petrolio, né tantomeno di raffinazione, hanno aderito alle prospettazioni dei giudici rimettenti, istando per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

8.- Nei giudizi sono state depositate opinioni scritte, a titolo di amicus curiae, che hanno sviluppato argomentazioni adesive alle censure dei rimettenti; nei giudizi aventi ad oggetto le ordinanze iscritte ai numeri 65, 66, 68 e 71 reg. ord. 2024, hanno altresì depositato atto di intervento ad adiuvandum Olimpia srl a socio unico e Verona Service srl.

9.- Le parti costituite e l'Avvocatura interveniente hanno depositato memorie scritte, con cui hanno ulteriormente illustrato le rispettive posizioni difensive.

10.- Ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati formulati specifici quesiti alle parti costituite, che hanno risposto oralmente all'udienza pubblica.

Considerato in diritto

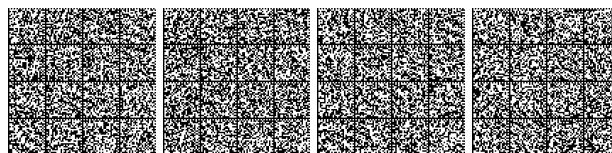
1.- Le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe hanno ad oggetto le medesime disposizioni e pongono questioni in larga parte coincidenti, sicché va disposta la riunione dei giudizi per una loro trattazione congiunta.

2.- Questa Corte deve pronunciarsi, tra le altre, sulla questione, formulata dal TAR Lazio, se l'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022, sia costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui sottopone a un contributo di solidarietà temporaneo per l'anno 2022 anche soggetti ulteriori rispetto a quelli presi in considerazione dal regolamento (UE) 2022/1854, ossia le imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che «svolgono, in sostanza, la parte prevalente dell'attività nei settori della estrazione e della raffinazione».

Il citato art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 stabilisce che: «[a] fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, è istituito per l'anno 2023 un contributo di solidarietà temporaneo, determinato ai sensi del comma 116, a carico dei soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, dei soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi. Il contributo è dovuto, altresì, dai soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea. Il contributo non è dovuto dai soggetti che svolgono l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica, del gas, dei certificati ambientali e dei carburanti, nonché dalle piccole imprese e dalle microimprese che esercitano l'attività di commercio al dettaglio di carburante per autotrazione identificata dal codice ATECO 47.30.00. Il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nei periodi precedenti».

3.- Secondo il TAR rimettente, le disposizioni censurate, allargando la platea dei soggetti passivi individuati dagli artt. 2, numero 17, e 14 del citato regolamento, si porrebbero in contrasto con esso e, conseguentemente, con l'art. 117, primo comma, Cost., che, unitamente all'art. 11 Cost., vincola il legislatore nazionale al rispetto del diritto dell'Unione europea.

Più in particolare, secondo il rimettente, il regolamento - introdotto per fronteggiare la grave crisi del mercato energetico che tra il 2021 e il 2022 ha colpito l'intera Unione europea - sarebbe stato concepito quale risposta necessariamente unitaria, dal momento che «[m]isure nazionali "non coordinate potrebbero incidere sul funzionamento del mercato interno dell'energia, mettendo in pericolo la sicurezza dell'approvvigionamento e determinando ulteriori aumenti dei prezzi negli Stati membri più colpiti dalla crisi" (considerando n. 9)».



Partendo da tale premessa, il TAR Lazio ritiene che il contributo di solidarietà - anche alla luce dei considerando numeri 14, 45, 50 e 51, oltre che della stessa proposta della Commissione europea del 14 settembre 2022 COM(2022) 473 final di regolamento del Consiglio relativa a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia - non possa essere esteso a soggetti della catena energetica diversi da quelli individuati dai citati artt. 2, numero 17, e 14 del regolamento, perché tale misura, nella logica del regolamento medesimo, si attaglierebbe esclusivamente ai soggetti upstream della catena energetica, operanti nei settori Oil & Gas dell'estrazione e della raffinazione.

Solo costoro, infatti, a fronte di una invarianza di costi, avrebbero registrato i windfall profits, ossia extraprofitti congiunturali occasionati dalla crisi energetica.

Di tanto vi sarebbe traccia nel considerando n. 45, ove si afferma che «[l]e pratiche commerciali e il quadro normativo nel settore dell'energia elettrica sono nettamente diversi da quelli che vigono per i combustibili fossili. Dato che con l'introduzione del tetto sui ricavi di mercato s'intende riprodurre l'esito del mercato che i produttori potrebbero attendersi se le catene di approvvigionamento mondiali funzionassero normalmente, ossia senza le interruzioni dell'approvvigionamento di gas verificatesi da febbraio 2022, è necessario che la misura destinata ai produttori di energia elettrica si applichi ai ricavi ottenuti dalla generazione di energia elettrica. Il contributo di solidarietà temporaneo dovrebbe invece applicarsi alle imprese e alle stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, dal momento che tale contributo è diretto alla loro redditività, in netto aumento rispetto agli anni scorsi».

Sempre secondo il TAR Lazio, poi, la misura nazionale non potrebbe considerarsi equivalente, poiché, come si ricaverebbe dal considerando n. 63, «l'equivalenza è testualmente fissata tra misure ricadenti sullo stesso specifico settore della estrazione e della raffinazione, caratterizzato dalle proprie dinamiche di impresa che giustificano la misura».

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, per contro, che il contributo di solidarietà introdotto dal legislatore sarebbe una misura nazionale equivalente.

Secondo la difesa statale, in particolare, il considerando n. 63, nel riferire l'equivalenza al solo settore upstream della catena energetica, porrebbe una «presunzione» relativa. Resterebbe possibile considerare equivalenti misure che si rivolgano anche a soggetti diversi, ove questi risultino avere goduto di extraprofitti congiunturali, al pari di quelli presi in considerazione dalla disciplina unionale.

A supportare tale conclusione militerebbe la stessa base legale del regolamento, ossia l'art. 122, paragrafo 1, TFUE, che avrebbe legittimato un intervento «eccezionale» ed «emergenziale», incidente su una materia, quale quella della politica fiscale e, in particolare, delle imposte e dei prelievi gravanti sui redditi (imposizione diretta), altrimenti rientrante nella competenza «esclusiva» degli Stati membri.

Per tutto quanto non espressamente rientrante nel campo di applicazione del regolamento, tale competenza, quindi, non sarebbe stata o non avrebbe in alcun modo potuto essere incisa.

5.- Le diverse parti costituite (e gli amici curiae) hanno aderito alle prospettazioni del rimettente, seguendone, nella sostanza, la medesima traiettoria interpretativa.

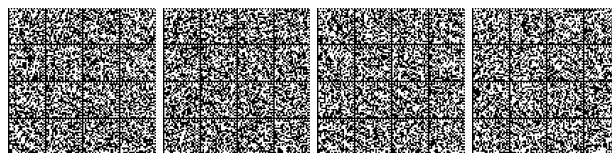
6.- Non preclude l'esame del merito della questione il rilievo, operato dall'Avvocatura generale dello Stato, che il regolamento sarebbe dotato di efficacia diretta.

Come di recente ribadito (sentenze n. 7 e n. 1 del 2025, n. 210 e n. 181 del 2024), il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

In generale, la competenza di questa Corte non può in alcun modo ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (CGUE, grande sezione, sentenze 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS, e 22 giugno 2010, in cause riunite C-188-10 e C-189/10, Melki e Abdeli).

Ove, però, il giudice comune decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale, questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il «tono costituzionale» della questione sollevata.

In questo caso, come rilevato dalla stessa Corte di giustizia, giudice del rinvio non è il giudice chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali, bensì il giudice costituzionale «a cui è stata rimessa una questione di puro diritto - indipendente dai fatti addotti dinanzi al giudice di merito - questione alla quale esso deve rispondere alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma



anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti erga omnes, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti. In tale contesto, l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio presenta un rapporto con l'oggetto della controversia di cui è investito che riguarda esclusivamente la legittimità costituzionale di disposizioni nazionali rispetto al diritto costituzionale nazionale letto alla luce del diritto dell'Unione» (CGUE, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, OD. e altri).

La sussistenza del tono costituzionale, nel caso di specie, è innegabile, anche perché tutti i rimettenti sollevano, con riferimento ai parametri "interni" di cui agli artt. 3 e 53 Cost., questioni coinvolgenti i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva.

7.- Riservata alla pronuncia definitiva la decisione tanto sulle restanti eccezioni preliminari sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, quanto sulle questioni formulate da tutti i rimettenti in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., è necessario, per dirimere la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., interrogare la Corte di giustizia su alcuni profili interpretativi del citato regolamento (UE) 2022/1854.

In ordine alle censure sulla validità del regolamento prospettate dalla parte privata Engycalor energia calore srl (reg. ord. n. 70 del 2024), è necessario ricordare come di esse la Corte di giustizia sia stata già stata investita da altre Corti nazionali (C-358/24, Varo energy Belgium e altri, e C-533/24, Vermillon energy Ireland Ltd e altri). Ulteriori questioni pregiudiziali, vertenti sia sulla validità che sull'interpretazione del regolamento, sono state poste (C-467/242, Albron Catering BV), e in alcune di esse il giudice nazionale si interroga, come nel caso di specie, sulla compatibilità delle norme nazionali di attuazione con il regolamento medesimo (C-462/24, Braila Winds srl).

Ferma restando la competenza esclusiva della Corte di giustizia a decidere della invalidità del regolamento (CGUE, sentenza 22 ottobre 1987, in causa C-314/85, Foto-Frost), questa Corte, nel rispetto della giurisprudenza unionale, ritiene di aderire alla presunzione di legittimità del regolamento (CGUE, sentenza 5 ottobre 2004, in causa C475/01, Commissione/Grecia, punto 18; nonché, grande sezione, sentenza 21 giugno 2022, in causa C-817/19, ASBL, punto 86) e si riserva di valutare gli effetti di una eventuale dichiarazione di invalidità (CGUE, grande sezione, sentenza 8 settembre 2010, in causa C-409/06, Winner Wetten GmbH, punti da 53 a 69).

8.- Al fine di svolgere le valutazioni richieste in relazione alla compatibilità delle disposizioni del diritto nazionale censurate con quelle del diritto dell'Unione, è opportuno ora soffermarsi sul regolamento (UE) 2022/1854, e, in particolare, sul contesto storico nel quale ha trovato la genesi (*infra*, punto 8.1.), sulle sue finalità (*infra*, punto 8.2.), sulle disposizioni più immediatamente rilevanti ai fini dell'odierna questione di legittimità costituzionale (*infra*, punto 8.3.) e sugli spazi di manovra lasciati agli Stati membri (*infra*, punto 8.4.).

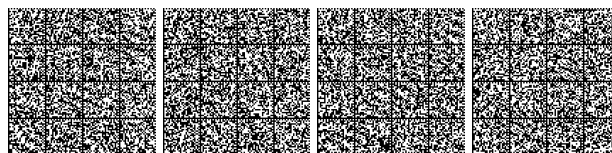
8.1.- Come si evince con chiarezza della lettura dei suoi stessi considerando, con tale regolamento, l'Unione europea ha inteso affrontare l'eccezionale crisi del settore energetico registratasi alla fine del 2021 e durante il 2022, quando il prezzo dell'energia elettrica, in tutta l'Unione, ha registrato una drastica impennata, superando ampiamente i livelli più alti mai raggiunti.

Tale crisi, come emerge dai medesimi considerando, è stata innescata non solo dall'aumento dei consumi derivante dalla fine della pandemia e dalle temperature eccezionalmente elevate registrate durante l'estate 2022, che hanno determinato una crescita della domanda di energia elettrica per il raffrescamento, ma anche e soprattutto dalla riduzione della fornitura del gas da parte della Russia, a seguito dell'invasione dell'Ucraina, e ciò in una situazione, ben nota, di dipendenza dell'Unione dall'approvvigionamento dalle fonti russe.

Il drastico aumento del prezzo del gas ha inciso su tutti i prodotti del settore energetico, compresi i combustibili fossili, e, soprattutto sul prezzo finale dell'energia elettrica prodotta anche dalle centrali a gas, spesso necessarie per soddisfare la domanda, per come ampiamente illustrato nella Relazione del 5 giugno 2023 COM(2023) 302 final della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame degli interventi di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia in conformità del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio.

Per fronteggiare la situazione emergenziale, che interessava l'intero mercato energetico europeo, incidendo drasticamente sulle famiglie e sulle imprese, alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, avevano adottato diverse misure anticrisi. Tra queste, in particolare, il contributo di solidarietà contro il cosiddetto caro bollette, introdotto con l'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, oggetto del giudizio conclusosi con la sentenza di questa Corte n. 111 del 2024.

Al contempo, per affrontare l'emergenza, l'Unione europea interveniva prima con la Comunicazione della Commissione dell'8 marzo 2022 REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili; indi con la menzionata proposta di regolamento del Consiglio del 14 settembre 2022 COM(2022) 473 final, formulata dalla Commissione europea; infine, con il più volte citato regolamento (UE) 2022/1854, adottato sulla base giuridica dell'art. 122, paragrafo 1, TFUE.



Quest'ultima disposizione, appartenente al Capo 1 (Politica economica) del Titolo VIII (Politica economica e monetaria) della Parte terza del Trattato, consente al Consiglio di adottare, in casi eccezionali, a maggioranza assoluta e senza la consultazione del Parlamento, qualsiasi misura normativa e amministrativa adeguata alla situazione emergenziale, «in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri», «in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia».

8.2.- Il regolamento nei suoi considerando spiega, in più punti e approfonditamente, le finalità che esso persegue e che si possono così riassumere:

- mitigare gli effetti dell'aumento insostenibile dei prezzi dell'energia sui consumatori e sulle imprese (considerando numeri 6, 8, 9, 11, 12, 14, 25, 46, 47, 56, 57, 58, 59 e 64);

- sostenere le finanze pubbliche degli Stati membri, sì da consentire agli stessi, e in particolare a quelli con minor margine di manovra di bilancio, di avere fondi sufficienti a garantire tale mitigazione degli effetti in favore delle famiglie e delle imprese, colpendo i soggetti che hanno ritratto sovraprofiti inaspettati dal descritto contesto di crisi energetica (considerando numeri 6, 11, 12, 14, 46, 50 e 51);

- delineare un quadro di interventi omogenei e coordinati su tutto il territorio dell'Unione, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e prodotti energetici, e di evitare, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, una disparità di trattamento tra i cittadini e le imprese europee, nonché la frammentazione del mercato interno dell'energia, strutturalmente interconnesso (considerando numeri 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 25, 46, 57 e 72);

- evitare che il forte rincaro dei prezzi dell'energia alimenti l'inflazione generale nell'eurozona e determini un rallentamento della crescita economica dell'Unione (considerando numeri 5, 8, 12 e 25), incidendo, in sostanza, sulla sua stabilità finanziaria e macroeconomica.

8.3.- Gli strumenti più importanti previsti dal regolamento, per raggiungere i predetti fini, sono - oltre all'adozione di misure volte alla riduzione della domanda di gas (articoli da 3 a 5) - il cosiddetto tetto sui ricavi di mercato (articoli da 6 a 11) e il contributo di solidarietà temporaneo (articoli da 14 a 18).

Secondo il regolamento, il tetto sui ricavi, fissato in 180 euro per MWh di energia prodotta, grava sui cosiddetti operatori energetici inframarginali (considerando numeri 11, 23 e 24), ossia sui produttori di energia elettrica generata da fonti con costi marginali inferiori (individuate dall'art. 7, paragrafo 1, nelle seguenti: energia eolica; energia solare, termica e fotovoltaica; energia geotermica; energia idroelettrica senza serbatoio; combustibili solidi o gassosi da biomassa, escluso il biometano; rifiuti; energia nucleare; lignite; prodotti del petrolio greggio; torba).

Il contributo di solidarietà, qualificato come misura temporanea «intesa ad attenuare l'impatto sugli Stati membri, sui consumatori e sulle imprese dell'andamento eccezionale dei prezzi nei mercati dell'energia» (art. 2, numero 19), grava, invece, sulle «imprese e stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione» (art. 14, paragrafo 1; e, negli stessi termini, art. 2, numero 19), ossia, ai sensi dell'art. 2, numero 17, sulle «imprese o stabili organizzazioni dell'Unione che generano almeno il 75% del loro fatturato da attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria».

Il regolamento, più in particolare, ha imposto (art. 14) agli Stati membri l'adozione del contributo di solidarietà, «nell'esercizio fiscale 2022 e/o nell'esercizio fiscale 2023», calcolato sugli utili imponibili che eccedono un aumento del venti per cento degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, nei quattro esercizi fiscali precedenti alla sua introduzione (art. 15); prevedendo, altresì, un «tasso» pari ad almeno il trentatré per cento della base imponibile e stabilendo che il contributo si applica in aggiunta alle imposte e ai prelievi ordinari applicabili conformemente al diritto nazionale dello Stato membro (art. 16).

Il medesimo regolamento ha poi lasciato gli Stati membri liberi di adottare, in alternativa al contributo, misure nazionali equivalenti, ossia misure «che contribuiscano all'accessibilità economica dell'energia» (art. 2, numero 21), che «condividano obiettivi simili a quelli del contributo di solidarietà temporaneo [...], siano soggette a norme analoghe e generino proventi comparabili o superiori ai proventi stimati del contributo di solidarietà» (art. 14, paragrafo 2).

In ordine alla nozione di misura equivalente, il considerando n. 63 afferma che «[l']obiettivo della misura nazionale dovrebbe essere considerato simile all'obiettivo generale del contributo di solidarietà istituito dal presente regolamento quando consiste nel contribuire all'accessibilità economica dell'energia. Una misura nazionale dovrebbe considerarsi soggetta a norme analoghe a quelle che si applicano al contributo di solidarietà qualora riguardi attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, definisca una base, preveda un tasso e garantisca che i proventi della misura nazionale siano usati per finalità che sono simili a quelle del contributo di solidarietà».



L'art. 17, infine, indica molteplici modalità di utilizzo dei proventi del contributo di solidarietà temporaneo.

8.4.- È bene osservare, sin d'ora, che il regolamento, pur immediatamente precettivo e vincolante, riserva agli Stati membri ampi margini di autonomia nella sua attuazione.

Essi, infatti, quanto al contributo di solidarietà: *a)* possono scegliere l'annualità tassabile, che può essere tanto il 2022, quanto il 2023, ovvero entrambi; *b)* sono liberi di determinare il tasso applicabile, purché in misura non inferiore al trentatré per cento; *c)* scelgono la modalità di determinazione degli utili imponibili in base alla «normativa tributaria nazionale»; *d)* hanno facoltà di introdurre misure nazionali equivalenti, la cui base imponibile e il cui tasso non sono predeterminati; *e)* possono utilizzare i proventi del contributo e delle misure equivalenti, rispettivamente, per una qualsiasi delle finalità indicate dall'art. 17 o per finalità simili.

Quanto al tetto sui ricavi, in vigore dal 1° dicembre 2022 al 30 giugno 2023 (art. 22, paragrafo 2, lettera *c)*, gli Stati membri possono: *a)* escludere alcune categorie di soggetti dall'ambito della sua applicazione (art. 7, paragrafi 3 e 4); *b)* applicarlo solo al novanta per cento dei ricavi di mercato che superano la soglia prevista dal regolamento (art. 7, paragrafo 4); *c)* mantenere o introdurre misure nazionali di crisi ulteriori, anche estendendo la platea soggettiva di riferimento (art. 8, paragrafo 1, lettere *a*, *c* ed *e)*; *d)* fissare un tetto più elevato (art. 8, paragrafo 1, lettera *b)*) o un tetto specifico per i produttori di energia elettrica prodotta da carbon fossile (art. 8, paragrafo 1, lettera *d)*); individuare le specifiche misure a sostegno dei clienti finali di energia elettrica da adottare con i proventi del tetto (art. 10).

9.- Il legislatore nazionale, con l'art. 1, comma 30, della legge n. 197 del 2022, ha introdotto il tetto sui ricavi, in dichiarata attuazione del regolamento e uniformandosi alle sue prescrizioni, anche in punto di delimitazione della platea soggettiva e di durata temporale.

Quanto al contributo di solidarietà, l'art. 1, commi da 115 a 119, della medesima legge, ha introdotto, per il solo anno 2023, una misura fiscale equivalente, per come espressamente affermato nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2023-2025 A.C. 643 XIX legislatura (pagina 122).

Per determinare gli extraprofitti da assoggettare a tassazione, la base imponibile è stata individuata (art. 1, comma 116) negli utili imponibili dell'esercizio fiscale 2022 che eccedono del dieci per cento quelli imponibili medi dei quattro esercizi fiscali precedenti (si è quindi abbandonato il diverso criterio utilizzato per il precedente contributo straordinario per l'anno 2022 di cui all'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito). Il legislatore ha inoltre previsto che il contributo è dovuto se almeno il settantacinque per cento dei ricavi derivi dalle attività da esso prese in considerazione (art. 1, comma 115).

L'aliquota applicata è pari al cinquanta per cento dell'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023. In ogni caso, l'ammontare del contributo straordinario non può essere superiore a una quota pari al venticinque per cento del valore del patrimonio netto alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022 (art. 1, comma 116).

Quanto all'utilizzo dei proventi raccolti con la misura nazionale equivalente, la legge n. 197 del 2022 non prevede una destinazione specifica, il che nello Stato italiano (al pari di altri Stati membri) è imposto dal principio di universalità del bilancio, come constatato, del resto, dalla stessa Commissione nella sua relazione al Consiglio del 30 novembre 2023 COM (2023) 768 final sul capo III del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia.

L'Avvocatura generale dello Stato, nel rispondere in udienza ad appositi quesiti formulati da questa Corte, ha riferito che i proventi raccolti dallo Stato italiano con la misura in questione ammontano ad una cifra che oscilla tra 3.745.000,00 circa e 3.870.000,00 euro circa, mentre, ove la platea soggettiva fosse coincisa con quella individuata dal regolamento, nelle finanze pubbliche sarebbe confluìta una somma stimata tra 1.701.000,00 circa e 1.912.000,00 euro circa.

L'Avvocatura generale dello Stato ha altresì affermato che gli interventi volti a mitigare gli effetti della crisi energetica sulle famiglie e sulle imprese hanno avuto un impatto sul bilancio dello Stato, per l'anno 2022, pari a circa quarantasette miliardi di euro e, per l'anno 2023, a circa ventisei miliardi di euro.

Tali dati, per quanto allo stato non verificati dalla Corte nel contraddittorio tra le parti, risultano confermati, quanto al 2022, dal dossier del servizio studi del Senato della Repubblica del marzo 2023 sugli «[e]ffetti finanziari per l'esercizio 2022 delle misure adottate contro il “caro energia”», ove si legge che l'impatto sul bilancio statale delle diverse iniziative legislative volte a mitigare gli effetti della crisi energetica su famiglie e imprese è pari a circa sessanta miliardi di euro, di cui 46,43 miliardi per misure direttamente rivolte a contenere la spesa per elettricità, gas e carburante (e 14,04 miliardi destinati a ulteriori misure volte a tutelare il potere di acquisto dei lavoratori e delle famiglie e a sostenere le imprese).



9.1.- Per quanto più specificamente rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale in relazione alla quale si pongono i dubbi interpretativi da sottoporre alla Corte di giustizia, l'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 ha imposto la misura equivalente non solo ai soggetti che esercitano attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, ossia i cosiddetti «operatori upstream» della filiera di fabbricazione e distribuzione dei prodotti derivati dagli idrocarburi», ma anche ai cosiddetti «operatori downstream», ossia i soggetti «che si collocano nella fase terminale della medesima filiera, operando nella commercializzazione e distribuzione dei prodotti finiti e dell'energia elettrica con essi generata» (così, il Presidente del Consiglio dei ministri nel suo atto di intervento).

Oggetto di contestazione, in particolare, è l'inclusione nella platea dei soggetti gravati dal contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022:

- da un lato, dei produttori (anche inframarginali) e rivenditori di energia elettrica, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato la medesima energia proveniente da altri Stati dell'Unione europea;
- dall'altro, dei distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, rivenditori di gas metano e gas naturale, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato i medesimi beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Con specifico riferimento ai produttori di energia elettrica già sottoposti al tetto sui ricavi, è bene, infine, notare che la contemporanea sottoposizione anche al contributo di solidarietà ha riguardato esclusivamente il mese di dicembre 2022.

Va altresì osservato che, in caso di superamento del tetto sui ricavi, gli importi restituiti al Gestore dei servizi energetici (GSE) e poi riversati nel bilancio dello Stato costituiscono componenti negativi del reddito di impresa e, in quanto tali, comunque non rilevano ai fini della determinazione della base imponibile del contributo di solidarietà, il che esclude una duplicazione d'imposta.

10.- Si tratta, quindi, di comprendere se le menzionate disposizioni del regolamento ostino, come affermano il rimettente e le parti, all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della misura equivalente operata dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022.

10.1.- È vero che testualmente il regolamento prevede l'imposizione del contributo di solidarietà esclusivamente nei confronti delle imprese e delle stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione (artt. 1, 2, numero 17, e 14); mentre per gli operatori energetici inframarginali (e non per gli altri) prevede il tetto sui ricavi (artt. 1, 2, numeri 5 e 9, 6, 7 e 8).

È altresì vero che i considerando sembrano avvalorare la separazione «soggettiva» delle misure (numeri 11, 13, 14 e 15; numeri da 23 a 49; numeri da 50 a 59; numeri 64 e 65), motivandola con la diversità delle pratiche commerciali e del quadro di riferimento dei settori presi in considerazione dalle menzionate misure (n. 45).

Il considerando n. 63, dal canto suo, afferma che l'equivalenza (in punto di «norme analoghe») delle possibili misure nazionali «dovrebbe» ricorrere solo in relazione alle «attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione».

Più volte, nei considerando, si fa riferimento alla necessità di uno sforzo unitario, e coordinato dell'Unione, al fine di tutelare l'integrità e il funzionamento dell'interconnesso mercato interno dell'energia (numeri da 6 a 9, 10, 11, 14 e 15), di evitare gravi distorsioni (n. 11) e di mantenere condizioni di parità (n. 14).

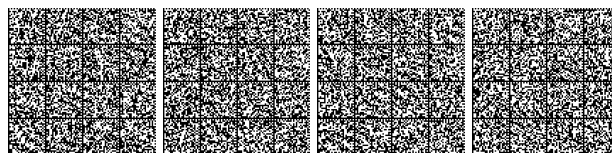
Alla stregua di tali rilievi, dunque, si potrebbe ritenere che l'uniformità richiesta sia essenziale al fine di non frammentare il mercato interno e che il regolamento, pertanto, non lasci spazi di manovra agli Stati membri nell'estensione della platea soggettiva delle misure equivalenti al contributo di solidarietà, o quanto meno non consenta la sua estensione ai soggetti da esso presi in considerazione ai fini dell'imposizione del tetto sui ricavi: di qui la possibile incompatibilità, in tutto o in parte, con il regolamento della estensione della platea soggettiva operata dal legislatore italiano.

10.2.- Vi sono, tuttavia, diversi e significativi indici che potrebbero deporre, al contrario, per la riferibilità delle disposizioni nazionali censurate a quelle del diritto dell'Unione.

Va preliminarmente ricordato che il regolamento trova la sua base giuridica nell'art. 122, paragrafo 1, TFUE che, come noto, non consente al legislatore dell'Unione di adottare misure di armonizzazione.

Quest'ultimo non è dunque intervenuto al fine di armonizzare le legislazioni nazionali incidenti sul corretto funzionamento del mercato interno (art. 115 TFUE), né di adottare misure fiscali nell'esercizio della competenza dell'Unione in materia di energia (art. 194, paragrafo 3, TFUE), intervento che, in entrambi i casi, avrebbe richiesto l'unanimità e la previa consultazione del Parlamento.

Il legislatore dell'Unione è intervenuto, invece, con l'esclusivo fine di affrontare, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, una situazione economica emergenziale coinvolgente l'intera eurozona. Con ciò lasciando intatta la generale competenza degli stessi Stati membri in materia di imposizione diretta, competenza che, tuttavia, deve essere esercitata in modo conforme al diritto dell'Unione e, in particolare, in maniera da non ostacolare il raggiungimento del mercato unico (CGUE, grande camera, sentenza 12 settembre 2006, in causa C196/04, Cadbury Schweppes plc e altri).



Coerentemente, il regolamento, pur essendo giustificato dalla necessità di adottare una risposta urgente e coordinata dell'Unione, non sembra pregiudicare la potestà degli Stati membri di adottare misure anche di natura fiscale, come illustrato al punto 8.4., prevedendo, sia pure nella sezione seconda dedicata al tetto sui ricavi (art. 8 e considerando numeri 40 e 41), la possibilità di mantenere o introdurre «misure nazionali di crisi» ulteriori nei confronti dei soggetti produttori inframarginali, nonché nei confronti di soggetti della catena energetica diversi da quelli individuati dal regolamento medesimo.

Il regolamento in esame rappresenta, dunque, un esempio di attuazione concreta dei valori solidaristici su cui si fonda l'Unione europea (artt. 2 e 3 TUE). Esso ha, infatti, come finalità ultima, quella di tutelare le imprese e le famiglie esposte alla crisi energetica.

In particolare, a differenza di altre disposizioni legislative che regolano il mercato energetico e sono rivolte unicamente alle istituzioni UE e agli Stati membri, il regolamento estende il suo campo di applicazione a imprese private, cittadini e consumatori, con l'obiettivo di alimentare, in una logica redistributiva, le finanze pubbliche degli Stati membri - in particolare di quelli con minore margine di manovra di bilancio - con i sovrapprofitti delle imprese della catena energetica (considerando numeri 6, 11, 12, 14, 46, 50 e 51).

Partendo da queste premesse, ad avviso di questa Corte, in primo luogo, l'esigenza di garantire un eccezionale coordinamento impositivo sulla catena energetica per evitare (ulteriori) distorsioni al mercato interno, per quanto rilevante, dovrebbe essere temperata con il principio di solidarietà e con gli altri interessi generali dell'Unione europea resi centrali dallo stesso regolamento, quali la tutela dei consumatori, delle imprese e delle famiglie, la stabilità economica delle finanze pubbliche degli Stati membri e dell'intera eurozona.

Del resto, la Corte di giustizia ha sempre riconosciuto agli Stati membri il potere di adottare misure che possano ulteriormente agevolare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal legislatore europeo (CGUE, sentenza 11 luglio 2000, in causa C-473/98, *Kemikalieinspektionen*, punto 30; grande sezione, sentenza 19 novembre 2019, in causa C-609/17, *TSN* punti 34 e seguenti), a condizione che vengano applicate in maniera non discriminatoria e rispettino il principio di proporzionalità.

In secondo luogo, ad avviso di questa Corte, non possono non tenersi in considerazione le peculiarità del contesto energetico nazionale.

Da un lato, infatti, l'Italia è tra gli Stati membri più dipendenti dal gas naturale nel mix energetico nazionale (in misura pari al 48,6 per cento nell'anno 2022) e, per conseguenza, in quello stesso anno, l'aumento del prezzo del gas medesimo (che costituiva il 37,6 per cento della disponibilità energetica lorda) e dell'energia elettrica per i consumatori finali è stato tra i più alti registrati in Europa, nonostante gli interventi nazionali a sostegno delle imprese e delle famiglie.

Come riportato dalla relazione del luglio del 2023 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sulla situazione energetica nazionale nel 2022, «[r]iguardo ai prezzi pagati dalle imprese, il prezzo dell'energia elettrica rispetto al prezzo medio europeo è passato da 114,2 punti percentuali del 2020 a 118,8 punti nel 2021, per raggiungere infine i 145,8 punti percentuali nel 2022, mentre per il gas naturale il divario è passato da 86 punti percentuali del 2021 a 115 punti del 2022. Le famiglie italiane pagano, rispetto ai prezzi medi dell'Unione europea a 27 Paesi, un significativo sovrapprezzo (125,9 punti percentuali) per l'energia elettrica. Per il gas naturale il differenziale con il prezzo medio europeo si è mantenuto su valori elevati (115 punti percentuali) ma in leggera flessione nell'ultimo quadriennio (nel 2018 erano 125). Nel 2022 si sono registrati forti aumenti dei prezzi in particolare per le imprese: per l'energia elettrica un aumento del 72,8% rispetto al 2021, per il gas naturale del 163,6%». Rincarì elevati si sono registrati anche per il prezzo dei carburanti.

Dall'altro, non vi sono sul territorio italiano attività estrattive di petrolio e nel settore del carbone particolarmente importanti (nell'anno 2022, secondo il GSE, tali attività coprivano, rispettivamente, solo l'1,16 per cento e l'8,34 per cento del mix energetico nazionale), da cui attingere sufficienti risorse per finanziare le misure a tutela delle imprese e delle famiglie ritenute necessarie dalla stessa Unione per far fronte alla situazione eccezionale di crisi (per come riferito dall'Avvocatura generale dello Stato, gli introiti che sarebbero derivati utilizzando la medesima platea soggettiva del regolamento sarebbero stati pari a circa la metà di quelli raccolti con la misura adottata dal legislatore).

Ne consegue che la scelta di imporre la misura equivalente ad ulteriori soggetti che pure hanno goduto di extra-profitti congiunturali durante la crisi energetica è legata alle peculiarità del contesto energetico nazionale e risponde alla menzionata finalità ultima del regolamento di finanziare misure nazionali volte a contribuire all'accessibilità economica dell'energia.



Alla luce di tali elementi, l'allargamento della platea soggettiva operato dal legislatore nazionale al fine di colpire gli extraprofiti congiunturali potrebbe essere ritenuto, nel contesto economico ed energetico nazionale, una misura equivalente o, comunque, manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento.

11. - Da tutte le considerazioni che precedono emerge la necessità di richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione che incidono sulla soluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Il giudizio va pertanto sospeso e alla Corte di giustizia va sottoposto, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il seguente quesito:

- se gli artt. 1, 2 e 14 del regolamento (UE) 2022/1854, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extraprofiti congiunturali nell'anno 2022.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dispone di sottoporre, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la seguente questione pregiudiziale:

- se gli artt. 1, 2 e 14 del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extraprofiti congiunturali nell'anno 2022;

2) sospende il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250021





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici – Norme della Regione Puglia – Modifica all’art. 2, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2024 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia), già oggetto di impugnazione [reg. ric. n. 5 del 2025] – Procedure di gara – Denunciata previsione che la Regione Puglia, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le Sanitaservice, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l’ora.

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione Puglia – Previsione della istituzione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e Troia, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinate nell’organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia – Previsione che il personale in servizio alla data di entrata in vigore della suddetta disposizione regionale transita nell’organico della ASL competente ai sensi dell’art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021.

– Legge della Regione Puglia 29 novembre 2024, n. 39 (Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l’esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024-2026), artt. 21 e 26.

Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33 - indirizzi PEC : avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 21 e 26 della legge della regione Puglia n. 39 del 29 novembre 2024 pubblicata nel BUR n. 11 del 30 novembre 2024 come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 gennaio 2025.

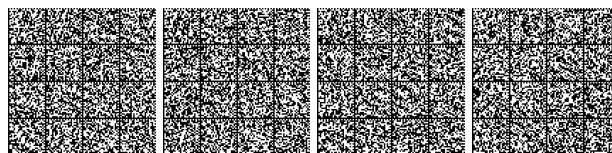
Sul B.U.R. n. 11 del 30 novembre 2024, è stata pubblicata la legge Regionale Puglia 29 novembre 2024, n. 39 La legge in esame intitolata «Disposizioni di carattere finanziario e diverse. Variazione al Bilancio di Previsione per l’esercizio finanziario 2024 e pluriennale 2024 – 2026» presenta profili di illegittimità costituzionale relativamente alle disposizioni di cui all’art. 21 (Procedure di gara) e 26 (Istituzione delle RSA San Nicandro Garganico e Troia).

Per quanto in questa sede d’interesse, le disposizioni che si impugnano così dispongono:

l’art. 21 modifica l’art. 2, comma 2, della legge regionale 21 novembre 2024, n. 30 (Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia) ove è stabilito che i soggetti di cui al comma 1 (Regione Puglia, aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, Sanitaservice, agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali) verificano che i contratti indicati nelle le procedure di gara prevedano un «trattamento economico minimo» in luogo della «retribuzione minima tabellare» di cui al previgente testo;

l’art. 26 prevede l’istituzione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e di Troia, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinate nell’organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia. Il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA avverrebbe alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga ed il personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, transita nell’organico della ASL competente, ai sensi dell’art. 1, comma 268, lettera c) della legge 234 del 2021, nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l’esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio.

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni *supra* indicate. Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti



MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 21, secondo comma della legge della regione Puglia n. 39/2024 (nella parte in cui modifica l'art. 2, secondo comma, della legge regione Puglia n. 30/2024). Violazione dell'art. 36, comma 1 della Costituzione, dell'art. 39, quarto comma della Costituzione nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *l)* e *m)* della Costituzione.

Giova, innanzi tutto evidenziare che con autonomo ricorso, notificato alla regione Puglia il 24 gennaio 2025 ed iscritto al numero 5 del registro dei ricorsi, la Presidenza del Consiglio ha impugnato l'art. 2, secondo comma della legge regione Puglia n. 30 del 21 novembre 2024, pubblicata nel B.U.R. n. 95 del 25 novembre 2024 recante «Tutela della retribuzione minima salariale nei contratti della Regione Puglia».

In questa sede, pare opportuno impugnare anche l'art. 21 della legge regione Puglia del 29 novembre 2024, n. 39 ladove modifica l'art. 2, secondo comma, della legge regione Puglia n. 30 del 2024. Dal momento che il contenuto precettivo di entrambe le disposizioni è il medesimo possono mutuarsì i motivi per i quali, in quel ricorso, la norma è stata ritenuta costituzionalmente illegittima. Di seguito i motivi che, come detto, in questa sede si fanno propri:

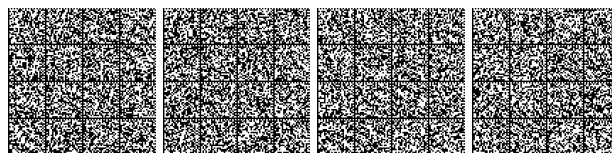
«1) Violazione dell'art. 36, comma 1 della Costituzione e dell'art. 39, ultimo comma della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 2, l.r. 21 novembre 2024 n. 30.

L'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2024, nello stabilire che i contratti indicati nelle procedure di gara relative a lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni debbano prevedere una retribuzione minima tabellare inderogabile (nove euro l'ora), si pone in contrasto con l'art. 36, comma 1 della Costituzione. Ciò, in quanto l'ordinamento non prevede un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, nonché con l'art. 39, ultimo comma della Costituzione. La legge regionale *de qua*, infatti, stabilisce una soglia salariale di riferimento che, tuttavia, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta in contrasto con i parametri di cui alla stessa norma costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva. Al riguardo, si rappresenta che, allo stato attuale, l'ordinamento non individua una retribuzione minima tabellare inderogabile stabilita dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti e che, inoltre, la materia delle retribuzioni è al momento regolata unicamente dalla contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dei principi stabiliti dall'art. 36 e dall'art. 39 della Costituzione. La tematica del salario minimo, inoltre, è stata oggetto di specifica normativa a livello europeo, con l'adozione della direttiva (UE) 2022/2401, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea. Tale direttiva, seppur finalizzata a garantire ai lavoratori dell'Unione europea condizioni dignitose, non fissa una soglia retributiva minima, riconoscendo la possibilità che la contrattazione collettiva individui i livelli salariali minimi nei singoli settori. L'introduzione, a livello regionale, di una retribuzione minima inderogabile è, pertanto, in contrasto con i principi costituzionali in materia di retribuzione, oltre ad essere elemento limitativo della libera concorrenza tra gli operatori economici.

2) Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *l)* e *m)* della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 2, legge r. 21 novembre 2024.

Fermo restando quanto sopra, l'illegittimità costituzionale della norma impugnata è ancor più evidente alla luce del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. La determinazione del salario minimo, infatti, quale aspetto peculiare della regolamentazione del rapporto di lavoro, sia privato che pubblico è materia riconducibile da un lato all'ordinamento civile e dall'altro alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pertanto, la norma in esame si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *l)* e *m)*. Codesta Corte, a tal riguardo, si è pronunciata sulle questioni di costituzionalità che diverse Regioni hanno sollevato in relazione alla legge del 14 febbraio 2003, n. 30 (cd. «legge Biagi») sulla riforma del mercato del lavoro, muovendo dal riparto di competenze delineato dall'art. 117, per come scaturito dalla riforma del titolo V della Costituzione (sentenza n. 50/2005). Secondo codesto Giudice delle leggi, ogni norma che disciplina il contratto – inteso anche come fonte regolatrice del rapporto di lavoro subordinato – rientra nella materia dell'ordinamento civile e permane, pertanto, nell'esclusiva potestà del legislatore statale. Aderendo a tale orientamento, da ritenersi oramai pacifico, è possibile affermare che le Regioni debbano considerarsi estranee alla disciplina del lavoro privato subordinato: non v'è dubbio, infatti, che la disciplina del contratto di lavoro sia fortemente permeata da esigenze di uniformità ed eguaglianza che ne giustifichino la potestà legislativa statale in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere *l)* e *m)* della Costituzione.

Nel caso di specie la legge regionale, stabilendo che i contratti indicati nelle procedure di gara debbano prevedere un trattamento economico minimo inderogabile (nove euro l'ora), pone una soglia salariale di riferimento intervenendo nella disciplina del lavoro privato subordinato; disciplina nella specie che, come detto, oltre ad essere sottratta alla potestà del legislatore regionale, risulta anche in contrasto con i parametri di cui all'art. 39 e all'art. 36 della Carta costituzionale, posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.



Per tutto quanto sopra esposto l'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame laddove stabilisce che «i soggetti di cui al comma 1 verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a nove euro l'ora» si pone in contrasto con i seguenti articoli della Carta Costituzionale:

Art. 6, primo comma, Cost.;

Art. 39, ultimo comma, Cost.;

Art. 117, secondo comma, lettera *l*) e *m*) Cost.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge regione Puglia n. 39/2024. Violazione dell'art. 97 e, sotto differenti profili, dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

L'art. 26 della legge regione Puglia n. 39 del 2024 prevede che

«Art. 26 (*Istituzione delle RSA San Nicandro Garganico e Troia*). — 1. Sono istituite le residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e Troia, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinate nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia.

2. La gestione interamente pubblica di cui al comma 1 è riferita, inderogabilmente, ai servizi e alle attività sanitarie.

3. Il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA avviene alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga. Se il periodo di proroga scade prima della data di entrata in vigore della presente disposizione, il subentro nella gestione pubblica diretta della ASL competente, avviene entro e non oltre quaranta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, oppure entro cinquanta giorni in caso di ragioni opportunamente motivate sotto il profilo oggettivo.

4. Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera *c*) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nel rispetto della normativa vigente, ove compatibile con il profilo professionale, valorizzando l'esperienza lavorativa svolta nella stessa tipologia di servizio.

5. Entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la Regione provvede alla rimodulazione e relativa assegnazione dei posti letto prevista dal comma 1, con le priorità ivi previste».

L'intervento normativo che qui si censura disciplina «il subentro nella gestione pubblica diretta della ASL competente»; dunque, da una gestione privata convenzionata ad una gestione interamente pubblica; la disposizione è stata modificata dall'art. 240, primo comma, lettere *a*), *b*) e *c*) della legge regionale n. 42/2024 (legge di stabilità 2025 della regione Puglia), aggiungendo la RSA di Campi Salentina e modificando i termini di subentro e rimodulazione dei posti letto. Le RSA coinvolte erano, precedentemente all'entrata in vigore della disposizione che qui si impugna, gestite dalla società privata «Sviluppo e Gestione di Attività sanitarie S.r.l.» (Sgas) a cui facevano capo i rapporti di lavoro del personale che opera nelle strutture sanitarie.

Prevedendo il passaggio di detto personale dal datore di lavoro privato a quello pubblico («Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera *c*) della legge 30 dicembre 2021, n. 234»), la disposizione della legge regionale che qui si impugna impone una non consentita deroga alle ordinarie procedure concorsuali, violando, in tal modo l'art. 97 della Costituzione dal momento che oblitera il principio costituzionale del pubblico concorso.

Tra l'altro, l'invocata applicazione dell'art. 1, comma 268, lettera *c*) della legge 234 del 2021 appare inconferente. Infatti, la disposizione statale a cui, asseritamente, la legge regionale vorrebbe modellare la procedura di passaggio del personale dalla struttura privata a quella pubblica, riguarda solo le procedure selettive per il reclutamento di personale da parte degli enti del SSN, non l'internalizzazione diretta senza concorso pubblico.

Le procedure di reclutamento del personale sanitario trovano la loro regolamentazione nel d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina non concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Detti provvedimenti normativi sono stati emanati in attuazione degli articoli 15 e 18 del decreto-legislativo n. 502 del 1992. Essi prevedono una specifica disciplina di accesso mediante concorso per titoli ed esami. La Corte dei conti ha stabilito che il passaggio di dipendenti può trovare applicazione soltanto ai processi di esternalizzazione, dunque nel passaggio dal privato al pubblico, non a quelli inversi⁽¹⁾

(1) Corte dei conti, Sezioni Riunite, parere 3.2.2012, n. 4, laddove si è chiarito che il passaggio di dipendenti da una società in house a un ente pubblico non è legittimo se avviene automaticamente, senza il rispetto delle procedure concorsuali pubbliche. La Corte ha sottolineato che il pubblico concorso è la modalità ordinaria di assunzione e che le deroghe a questo principio sono ammissibili solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, parere 9.8.2022, n. 142 ha ribadito che, in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, il riassorbimento del personale deve rispettare le procedure concorsuali pubbliche. La Corte ha specificato che il passaggio può avvenire solo per i dipendenti che sono stati assunti tramite procedure selettive pubbliche, garantendo così la valutazione delle competenze dei candidati.



Tra l'altro, il rinvio all'art. 1, comma 268, lettera e), è improprio in quanto la norma impugnata, parrebbe riferirsi, in modo generico al «personale in servizio» senza attuare alcuna distinzione tra i diversi profili professionali. Al contrario, la normativa statale prevede procedure di reclutamento differenziate (i già menzionati decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1997 per il personale dirigenziale del Servizio Sanitario Nazionale, il d.P.R. n. 220 del 2001 per il personale del comparto ed il d.P.R. n. 484 del 1997 concernente l'accesso al secondo livello dirigenziale del personale SSN). La disposizione, inoltre, non viola soltanto l'art. 94, quarto comma, della Costituzione ma anche l'art. 117, terzo comma dal momento che la Carta costituzionale riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

La deroga al principio dell'assunzione mediante concorso pubblico può essere, infatti, giustificata in alcuni casi specifici, ma deve essere rigorosamente delimitata e giustificata da esigenze straordinarie di interesse pubblico. Codesta Corte ha affrontato questo tema in diverse sentenze, sottolineando che tali deroghe devono essere funzionali al buon andamento dell'amministrazione e devono garantire che il personale assunto abbia la professionalità necessaria per svolgere l'incarico, nonché giustificate da peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Inoltre, la Corte ha ribadito che devono essere previsti adeguati accorgimenti per assicurare che il personale assunto abbia la professionalità necessaria per svolgere l'incarico. In questo contesto, la tutela del diritto alla salute potrebbe essere una delle ragioni che giustificano una deroga al principio del concorso pubblico, soprattutto in situazioni di emergenza o in presenza di esigenze straordinarie che richiedono un rapido reclutamento di personale sanitario qualificato. Tuttavia, nel caso di specie la legge regionale impugnata non evidenzia alcuna situazione straordinaria o emergenziale tale da giustificare tali deroghe che, proprio in quanto eccezione ad un principio di valore costituzionale, devono essere attentamente valutate e giustificate soltanto se attuate per garantire altri principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione.

Sotto altro profilo, la norma viola il medesimo art. 117, terzo comma della Costituzione per ciò che concerne la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica». La Regione Puglia, come noto, ha stipulato, in data 29 novembre 2010, un accordo di piano di rientro del 29 novembre 2010 con i Ministeri della salute e dell'Economia. Il piano evidentemente rappresenta un momento fondamentale nella gestione del disavanzo sanitario regionale. L'accordo, stipulato ai sensi dell'art. 1, comma 180 della legge 311/2004, aveva lo scopo di definire le azioni necessarie per riequilibrare il bilancio sanitario regionale e garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Gli elementi chiave dell'accordo erano:

Obiettivo primario: Riportare la Regione Puglia in una situazione di equilibrio finanziario, garantendo al contempo l'erogazione dei servizi sanitari essenziali alla popolazione.

Misure di contenimento della spesa: L'accordo prevedeva una serie di misure volte a contenere la spesa sanitaria, come la razionalizzazione dei costi del personale, la riorganizzazione dei servizi e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse.

Investimenti in servizi essenziali: Al contempo, l'accordo prevedeva investimenti in servizi essenziali, come l'assistenza primaria, la prevenzione e la telemedicina, al fine di migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria erogata.

Monitoraggio e verifica: L'attuazione del piano di rientro era sottoposta a un rigoroso monitoraggio da parte dei Ministeri vigilanti, con l'obiettivo di verificare il rispetto degli impegni assunti dalla Regione.

Appare evidente, che la Regione Puglia, nell'assumere l'impegno di attuare misure di riduzione della complessiva spesa di personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale, e di posizioni organizzative e di coordinamento» emanando una norma come quella di cui all'art. 26 della legge regionale impugnata pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa per il personale sanitario, ponendosi, così in contrasto con quanto previsto con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2019, n. 191 – che funge da norma interposta –, secondo cui «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro». La disciplina dettata dallo Stato in materia è «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica»⁽³⁾

Pertanto, la norma impugnata – prevedendo il passaggio del personale dalla società Sviluppo e Gestione di Attività sanitarie S.r.l nell'organico della ASL competente – con i relativi oneri finanziari – si pone contrasto con l'obiettivo di rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo del 29.11.2010, in palese violazione, anche sotto tale profilo, degli articoli 97, comma 1, e 117, comma 3, della Costituzione.

Sotto un ulteriore profilo la disposizione viola ancora l'art. 117, terzo comma della Costituzione in relazione all'aspetto del coordinamento della spesa pubblica. Come già visto, la Regione Puglia è soggetta a un piano di rientro dal disavanzo sanitario dal 2010. Pertanto, ogni intervento in ambito sanitario deve essere valutato dai Ministeri competenti, come stabilito

(2) Cfr. punto B3 del Piano di rientro.,

(3) Cfr. sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010.



nell'Accordo firmato tra la Regione e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze il 29 novembre 2010. Tuttavia, la norma in questione non è stata comunicata preventivamente nell'ambito del monitoraggio del piano di rientro. Il passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA rappresenta una modifica della programmazione sanitaria che non è stata valutata preventivamente dai Ministeri competenti, come richiesto per le regioni in piano di rientro come la Puglia. Di conseguenza, si ritiene sussistano profili di illegittimità costituzionale riguardo al coordinamento della finanza pubblica, secondo l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché non è stato considerato l'impatto economico del transito del personale e la coerenza con i vincoli di spesa. Inoltre, nel programma operativo di prosecuzione del piano di rientro 2024-2026, volto a garantire l'equilibrio economico e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza, la Regione Puglia non ha previsto l'istituzione delle RSA di San Nicandro Garganico e Troia. Pertanto, queste previsioni regionali, non coordinate con il programma operativo, ne compromettono la realizzazione. L'inserimento delle RSA di San Nicandro Garganico e Troia nell'organizzazione dell'ASL di Foggia, con il transito del personale, comporta squilibri nel bilancio finanziario della Regione Puglia, come detto, soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario. Il passaggio del personale dal settore privato a quello pubblico ha un evidente quanto significativo impatto sulle risorse finanziarie della Regione, violando i vincoli di spesa concordati. Come noto, infatti, per le Regioni che devono rientrare dal deficit sanitario, la legge del 23 dicembre 2009, n. 191, articoli 2, commi 80 e 95, stabilisce che le azioni previste nel Piano di rientro debbano considerarsi vincolanti. Le Regioni, dunque, devono eliminare qualsiasi provvedimento, anche legislativo, che ostacoli l'attuazione del Piano e non possono adottarne di nuovi che possano creare impedimenti.

Inoltre, il comma 81 specifica che l'attuazione del Piano di rientro viene verificata trimestralmente e annualmente, con la possibilità di ulteriori verifiche se necessario. Tutti i provvedimenti regionali relativi alla spesa e alla programmazione sanitaria, e quelli che influenzano il servizio sanitario regionale, devono essere inviati alla piattaforma informatica del Ministero della salute. La piattaforma è accessibile ai membri degli organismi previsti dall'art. 3 dell'accordo Stato-Regioni per il triennio 2010-2012. Il Ministero della salute, insieme al Ministero dell'economia e delle finanze, fornisce un parere preventivo solo sui provvedimenti indicati nel Piano di rientro. Il passaggio alla gestione pubblica delle RSA modifica la programmazione sanitaria. Dunque, in base delle disposizioni normative *supra* sommariamente enunciate – anche l'intervento normativo della regione Puglia, oggi oggetto di censura, doveva essere sottoposto alla verifica preventiva delle competenti amministrazioni statali, al fine di verificarne la compatibilità con la progressiva attuazione del Piano di rientro, come previsto dall'Accordo del 29 novembre 2010, per valutarne la compatibilità economica. Inoltre, questa operazione non è inclusa nel programma operativo di prosecuzione del piano di rientro 2024-2026. L'operazione, realizzata senza valutare la coerenza con il quadro economico-finanziario della Regione e al di fuori della programmazione concordata con i Ministeri competenti, incide negativamente sulla realizzazione degli interventi programmati. La disposizione, infatti, non è inclusa nella proposta di Programma operativo di prosecuzione del Piano di rientro inviata dalla Regione, e quindi è necessario garantirne la coerenza programmatica ed economico-finanziaria per ogni successiva valutazione. È un principio di diritto che le regioni soggette ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario non possono incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e per spese non obbligatorie. Questo principio si applica anche ai piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario o alle misure di monitoraggio equiparabili.(4)

La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 100 del 2010, riconosce la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica per tutte le norme regionali che contrastano con il Piano di rientro. Riassuntivamente, quindi, le disposizioni impugnate – non essendo state previamente comunicate ai Ministeri, determinando un tangibile incremento della spesa sanitaria in contrasto con gli impegni assunti nel Piano di rientro approvato l'Accordo del 2010 – viola sia l'art. 97, primo comma della Costituzione, sia l'art. 117, terzo comma della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», ponendosi in contrasto con la normativa interposta a cui si è fatto cenno.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e, conseguentemente, annullare, per i motivi illustrati nel presente ricorso, gli articoli 21 e 26 della legge della regione Puglia n. 39 del 2024. Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno: estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 gennaio 2025; relazione tecnica.

Roma, 29 gennaio 2025

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

25C00029

(4) Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 104 del 2013; Corte costituzionale sentenza nn. 36/2021 e 177/2020.



N. 8

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che la legge reg. n. 20 del 2024 si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E alla legge reg. n. 20 del 2024 e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della medesima legge regionale - Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della legge reg. n. 20 del 2024 – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della medesima legge regionale, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia.

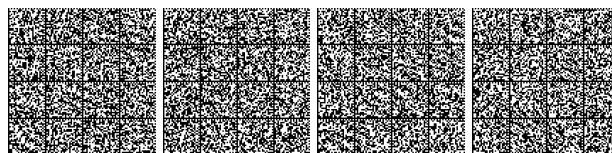
Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all’entrata in vigore della legge reg. n. 20 del 2024 e in esercizio, nelle aree non idonee - Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell’altezza totale dell’impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell’art. 1 della medesima legge regionale, ivi compreso il rispetto dell’art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che indica quali sono le aree non idonee alla realizzazione di impianti *off-shore*.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un’istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all’interno di un’area individuata come non idonea, al fine del raggiungimento di un’intesa con la Regione – Previsione che l’istanza è deliberata a maggioranza qualificata dal consiglio comunale, ovvero dai consigli comunali, il cui territorio sia interessato, anche in virtù di un impatto visivo o paesaggistico, dall’impianto o dall’accumulo FER - Previsione che la deliberazione è preceduta da un processo partecipativo, denominato “dibattito pubblico”, nonché dall’espletamento di una consultazione popolare che si deve concludere con una posizione favorevole alla proposta - Previsione che l’istanza per il raggiungimento dell’intesa è proposta all’Assessorato competente in materia che secondo le procedure della conferenza di servizi istruttoria di cui alla legge n. 241 del 1990, entro novanta giorni dal ricevimento dell’istanza, convoca i soggetti competenti ad esprimersi, all’unanimità, in relazione alla compatibilità dell’intervento rispetto alla presenza di aree non idonee – Previsione che nel procedimento amministrativo non trovano applicazione le previsioni riferite alle ipotesi di assenso tacito – Previsione che, in caso di perfezionamento dell’intesa, il proponente ha facoltà di presentare ai soggetti competenti istanza per la realizzazione dell’intervento nell’ambito del regime autorizzativo stabilito per le aree ordinarie esclusivamente utilizzando, in relazione alla taglia e tipologia dell’impianto, il regime della Procedura abilitativa semplificata (PAS) o dell’Autorizzazione unica (AU).

– Legge della Regione autonoma Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9; 3, commi, 1, 2, 4 e 5.



Ricorso ex art. 127 della Costituzione

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587) presso i cui uffici;

contro la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, presidente della Giunta regionale, nella sua sede in Cagliari, al viale Trento n. 69, indirizzo PEC: presidenza@pec.regione.sardegna.it

PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

degli articoli 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9; 3, commi 1, 2, 4 e 5 della legge della Regione Autonoma della Sardegna del 5 dicembre 2024, n. 20 recante: «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione di procedimenti autorizzativi» pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna (BURS) del 5 dicembre 2024, n. 65 (Parte I e II), giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 28 gennaio 2025.

Per quanto in questa sede d'interesse, si riportano di seguito le disposizioni impugnate che così dispongono:

Art. 1 - Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER).

«1. La presente legge:

a) individua le aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all'art. 3, lettera f), m) e n), art. 4, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio;

b) detta disposizioni urgenti, nel rispetto della lettera a), ai sensi dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) e in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024, recante: «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 2 luglio 2024, n. 153;

c) garantisce la minimizzazione dell'impatto ambientale e paesaggistico degli impianti di energia a fonti rinnovabili, nonché la loro programmazione territoriale al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari in materia di decarbonizzazione e transizione energetica, nonché nel rispetto degli obiettivi di potenza complessiva da raggiungere all'anno 2030 per la Regione autonoma della Sardegna;

d) garantisce la massimizzazione delle aree da individuare al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024, nonché di garantire le esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale disviluppo della rete stessa.

2. La presente legge di governo del territorio, urbanistica e di tutela del patrimonio paesaggistico, si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi. La presente legge si applica alle acque territoriali e alla zona di mare contigua, ai sensi della Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982, ratificata con la legge 2 dicembre 1994, n. 689 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994).



[...]

5. È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11. Il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge. Non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia. Sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi. Il divieto di realizzazione di cui al presente comma non si applica agli impianti agrivoltaici realizzati direttamente ed esclusivamente dai coltivatori diretti (CD) o da imprenditori agricoli professionali (IAP) nel rispetto dei requisiti di cui all'allegato G, punto 2, e aventi potenza nominale inferiore o uguale a 10 MW, purché siano già autorizzati alla data di entrata in vigore della presente legge.

[...]

7. Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità. Nei casi di cui al precedente periodo, limitatamente a gli impianti fotovoltaici e agli impianti di accumulo, qualora i relativi progetti di realizzazione prevedano l'installazione presso aree rientranti nelle zone urbanistiche omogenee D e G, di cui al decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica, 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna), non si applicano le fasce di tutela di cui alle lettere s), x), w) e bb) dell'allegato A qualora l'area oggetto del rispettivo intervento sia infrastrutturata e urbanizzata in misura uguale o maggiore al 60 per cento. Limitatamente ai casi di cui al precedente periodo, qualora l'area non sia infrastrutturata e urbanizzata ed edificata almeno al 60 per cento, le fasce di tutela di cui al precedente periodo sono ridotte del 70 per cento. Qualora un progetto di impianto FER, ivi inclusi gli accumuli ad essi connessi, sia finalizzato all'autoconsumo o al servizio di una comunità energetica e ricade in una delle condizioni di cui ai precedenti periodi, prevale il criterio di idoneità.

8. Gli interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale.

9. Sono aree non idonee alla realizzazione di impianti *off-shore* gli specchi acquei compresi nelle acque territoriali ai sensi della Convenzione di Montego Bay, ratificata con la legge n. 689 del 1994, le aree marine appartenenti al Santuario dei cetacei Pelagos di cui alla legge 11 ottobre 2001, n. 391 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini, fatto a Roma il 25 novembre 1999), le aree marine protette istituite e istituende ai sensi della legislazione vigente nonché le aree protette, le aree protette a mare incluse nella Rete Natura 2000, le aree parco dell'arcipelago de La Maddalena, ivi incluse le relative fasce di rispetto necessarie a garantire la tutela e preservazione degli habitat e delle caratteristiche ambientali e naturali, le aree abituali di pesca censite nel «SID-Portale del Mare» tenuto a cura dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le aree interessate da indagini e ritrovamenti di archeologia subacquea, le aree marine attraversate dal passaggio dei tonni individuate con deliberazione della Giunta regionale da adottare entro centoventi giorni, nonché le aree ricadenti nei coni di visuale relativi ai beni di cui all'art. 136, comma 1, lettere c) e d), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e quelli di cui all'art. 17, comma 3, lettera a) del Piano paesaggistico regionale. Questi sono identificati come elementi puntuali o areali visibili dai beni di cui all'art. 136, comma 1, lettere c) e d) del decreto legislativo n. 42 del 2004 e dai beni di cui all'art. 17, comma 3, lettera a) del Piano paesaggistico regionale.»

Art. 3 - Misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili, misure di garanzie di esecuzione e bonifica dei siti degli impianti e disposizioni finali.

1. Al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole, i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea ai sensi della presente legge. L'istanza è finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione. Qualora l'istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un'area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l'area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali).



2. L'istanza è deliberata a maggioranza qualificata dal consiglio comunale, ovvero dai consigli comunali, il cui territorio sia interessato, anche in virtù di un impatto visivo o paesaggistico, dall'impianto o dall'accumulo FER. La deliberazione di cui al presente comma è preceduta da un processo partecipativo, denominato «dibattito pubblico» nonché dall'espletamento di una consultazione popolare nel rispetto degli istituti partecipativi previsti nei rispettivi statuti comunali. Ai fini della presentazione dell'istanza di cui al comma 1, la consultazione popolare di cui al precedente periodo si deve concludere con una posizione favorevole rispetto alla proposta di realizzazione dell'impianto o accumulo FER.

4. L'istanza per il raggiungimento dell'intesa è proposta all'Assessorato competente in materia che secondo le procedure della conferenza di servizi istruttoria di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modificazioni ed integrazioni, entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza, convoca i soggetti competenti ad esprimersi, all'unanimità, in relazione alla compatibilità dell'intervento rispetto alla presenza di aree non idonee. Non trovano applicazione le previsioni riferite alle ipotesi di assenso tacito. I risultati del Tavolo tecnico sono trasmessi alla Giunta regionale che delibera sull'esito dell'intesa ai sensi dei criteri individuati con la delibera di cui al comma 6.

5. In caso di perfezionamento dell'intesa, il proponente ha facoltà di presentare ai soggetti competenti istanza per la realizzazione dell'intervento nell'ambito del regime autorizzativo previsto per le aree ordinarie esclusivamente utilizzando, in relazione alla taglia e tipologia dell'impianto, il regime della Procedura abilitativa semplificata (PAS) o dell'Autorizzazione unica (AU).»

La legge regionale sopra menzionata è la prima legge regionale che ad oggi ha individuato le aree idonee e le superfici idonee, non idonee ed ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica, in asserita conformità ai principi e criteri fissati dall'art. 20, comma 4, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (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) e nella dichiarata conformità a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024, recante: «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 2 luglio 2024, n. 153, decreto adottato in attuazione dell'art. 20, comma 1 e 2 del decreto legislativo cit.

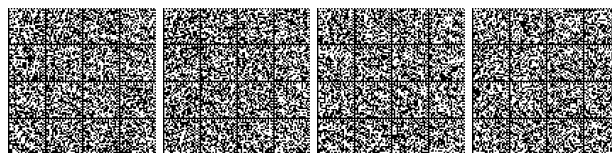
La legge regionale è censurabile nelle disposizioni sopra indicate e, pertanto, si propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

Illegittimità costituzione dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8, e 9 della legge della Regione Autonoma Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 per contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il Regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (*Renewable Energy Directive* c.d. RED III); per contrasto con l'art. 117, terzo comma in relazione agli articoli 20, 22 e 23 del decreto legislativo n. 199/2021 (1) e al decreto ministeriale 21 giugno 2024 recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» (articoli 1, comma 2, 2 e 7; per contrasto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e con la legge costituzionale n. 3 del 1948 (articoli 3 e 4, lett. e) anche in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s) per invasione della Regione Autonoma Sardegna in materia di tutela dei beni paesaggistici nonché infine per contrasto gli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione.

I.1 — L'art. 1 della legge della Regione autonoma della Sardegna, sopra riportato, che reca le disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (d'ora in poi «FER»), presenta profili di illegittimità costituzionale, eccedendo dalle competenze statuarie della Regione autonoma Sardegna (legge costituzionale n. 3 del 1948) e ponendosi in contrasto, per le motivazioni che saranno illustrate, con la normativa statale di riferimento che pone i principi fondamentali, vincolanti per le Regioni, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in tal modo violando quindi l'art. 117, terzo comma della Costituzione in relazione ai parametri interposti indicati in rubrica che saranno di seguito precisati in relazione alle singole disposizioni oggetto di censura.

(1) 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.



Inoltre, poiché la disciplina statale di riferimento è di derivazione eurounitaria si evidenzia, altresì, la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» in relazione ai parametri interposti indicati in rubrica da cui discende, come sarà successivamente precisato, l'interesse pubblico prevalente alla diffusione dell'energia da fonte rinnovabile.

Le previsioni contenute nei commi 2, 5, 8 del medesimo art. 1 della legge regionale, come sarà meglio precisato nel proseguo, nella parte in cui prevedono che le nuove disposizioni trovano applicazione anche nei confronti degli impianti a fonti rinnovabili per i quali il procedimento autorizzativo si sia già concluso e in relazione ai proponenti che abbiano già acquisito una posizione giuridica consolidata in relazione all'opera realizzata, presentandosi alla stregua di una sopravvenienza normativa sfavorevole nei confronti degli operatori del settore, si pone in contrasto con i principi di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione.

I.2 — Si premette che lo Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna (legge costituzionale n. 3 del 1948) riconosce alla Regione, con l'art. 4, lettera e): competenza legislativa in materia della sola «produzione e distribuzione di energia elettrica» con i limiti stabiliti dall'art. 3 del medesimo Statuto speciale - ovvero in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica quali sono indubbiamente gli articoli 20, 22 e 23 del decreto legislativo n. 199 del 2021 - nonché dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. (2)

In virtù, dunque, dell'art 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 33 che consente l'applicazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione così come modificato dalla stessa legge costituzionale alla Regioni a statuto speciale per le parti in cui si prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già a queste attribuite - viene in rilievo la violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione in presenza di disposizioni regionali configgenti con previsioni legislative statali di principio volte al conseguimento di obiettivi di politica energetica gravanti sullo Stato italiano nel suo complesso, perché esso configura un titolo di competenza più ampio rispetto a quello previsto dallo Statuto speciale della Regione autonoma Sardegna, come detto riferito alla sola energia elettrica. (3)

È parimenti indubbio che la legge regionale non può intervenire in materia riservata alla potestà esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione atteso che lo Statuto Speciale attribuisce alla Regione la competenza legislativa della diversa materia dell'«edilizia e dell'urbanistica», che corrisponde sostanzialmente a quella del governo del territorio rientrante nell'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente per le Regioni a statuto ordinario.

Come noto, l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme d'attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Sardegna), nel definire le competenze esclusive in materia di edilizia e urbanistica attribuisce alla Regione Sardegna anche la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497; la predetta competenza era riconosciuta anche a tutte le Regioni a statuto ordinario sin dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 (art. 1, quarto comma), senza che ciò potesse implicare una competenza normativa in materia di tutela del paesaggio, da sempre appartenente in via esclusiva allo Stato (salvo eventuali previsioni più favorevoli contenute negli statuti di autonomia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome).

La Corte costituzionale ha chiarito la natura e la portata delle attribuzioni spettanti alla Regione Sardegna in materia di edilizia urbanistica, evidenziando che «il Capo III del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), intitolato “Edilizia ed urbanistica”, concerne non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le

(2) L'art. 4 dello Statuto speciale per la Sardegna approvato con Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 prevede: «Nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, la Regione emana norme legislative sulle seguenti materie: a) industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline; b) istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale; relative autorizzazioni; c) opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria; d) espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato; e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica; f) linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione; g) assunzione di pubblici servizi; h) assistenza e beneficenza pubblica; i) igiene e sanità pubblica; l) disciplina annonaria; m) pubblici spettacoli». L'Art. 3, comma 1, del medesimo Statuto dispone: «“In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:...».

(3) L'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 dispone: «1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».



funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali; infatti, l'art. 6 dispone espressamente, al comma 1, che «sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero dei beni culturali ed ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri ministeri». Al tempo stesso, il comma 2 del medesimo art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975 prevede puntualmente che il trasferimento di cui al primo comma «riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497». (v. Corte costituzionale, sentenza n. 51/2006).

Nella pronuncia da ultimo richiamata la Corte costituzionale ha rimarcato peraltro che, in ogni caso, le norme fondamentali statali emanate in materia continuano ad imporsi al necessario rispetto al legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia edilizia ed urbanistica.

E dunque evidente che la Regione Sardegna non ha una competenza normativa primaria in materia di tutela dei beni paesaggistici (non prevista dallo Statuto), potendo intervenire piuttosto nell'elaborazione del piano paesaggistico (la pianificazione urbanistico - edilizia) con conseguente esercizio della competenza statutaria nei limiti derivanti dai «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» nonché nel rispetto degli obblighi internazionali e delle «norme fondamentali delle riforme economico sociali».

Nel caso in esame le disposizioni censurate esorbitano dalle prerogative statutarie in ragione della violazione dei principi stabiliti con legge dello Stato e delle norme fondamentali di riforma economico - sociale che si impongono anche alle Regioni ad autonomia speciale per l'espressa previsione statutaria.

Ciò premesso, l'art. 1 della Regione Autonoma Sardegna, nell'individuazione delle aree idonee e non idonee per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, violando i limiti sanciti dallo Statuto, incorre nella violazione dei parametri interposti di cui all'art. 20, 22 e 23 della decreto legislativo n. 199/2021 anche in relazione alla disciplina di cui al c.d. decreto ministeriale aree idonee del 21 giugno 2024, oltre che nell'inosservanza degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea in relazione all'art. 16-septies (4) rubricato «Interesse pubblico prevalente» della direttiva della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, come modificato dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. RED III). Il legislatore non può introdurre disposizioni che derogano alla normativa di derivazione eurounitaria e statale in materia di promozione delle energie rinnovabili, anche sotto il profilo paesaggistico.

In sintesi, come si vedrà esaminando le singole disposizioni nel dettaglio, la norma in esame vieta o limita fortemente, come si vedrà in alcuni casi in modo generalizzato, la realizzazione di nuovi impianti e gli accumuli FER.

L'intervento legislativo regionale all'esame della Corte si colloca nel quadro normativo che disciplina l'installazione di impianti a fonti rinnovabili di cui al 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». (5)

(4) L'art. 16-septies prevede: Interesse pubblico prevalente «Entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini dell'art. 6, paragrafo 4, e dell'art. 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'art. 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell'art. 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE. In circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni.»;

(5) L'art. 1 del d.lgs. 199/2021 dispone: «1. Il presente decreto ha l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050. 2. Per le finalità di cui al comma 1, il presente decreto definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53. 3. Il presente decreto reca disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del Regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».



In particolare, l'art. 20 (6) del predetto decreto legislativo ha disciplinato le modalità di individuazione di superfici

(6) L'art. 20 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili) del d.lgs. 199/2021 dispone: «1. Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8. In via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a: a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili; b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili. 1-bis. L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra [di cui all'art. 6-bis, lettera b), del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28], in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. 2. Ai fini del concreto raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal PNIEC, i decreti di cui al comma 1, stabiliscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti e criteri per il trasferimento statistico fra le medesime Regioni e Province autonome, da effettuare secondo le regole generali di cui all'Allegato I, fermo restando che il trasferimento statistico non può pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo della Regione o della Provincia autonoma che effettua il trasferimento. 3. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettere a) e b), della legge 22 aprile 2021, n. 53, nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa. 4. Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all'art. 21. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri esercita funzioni di impulso anche ai fini dell'esercizio del potere di cui al terzo periodo. Nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo, ovvero di mancata ottemperanza ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti dai decreti di cui al comma 1, si applica l'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione). 5. In sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo. 6. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione. 7. Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee. 8. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1); b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento; c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali. c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori, di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). c-ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri. c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'art. 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. 8-bis. Ai fini del concreto raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 2, per consentire la celere realizzazione degli impianti e garantire la sicurezza del traffico limitando le possibili interferenze, le società concessionarie autostradali affidano la concessione delle aree idonee di cui al comma 8, lettera c-bis), previa determinazione dei relativi canoni, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva. Gli avvisi definiscono, in modo chiaro, trasparente, proporzionato rispetto all'oggetto della concessione e non discriminatorio, i requisiti soggettivi di partecipazione e i criteri di selezione delle domande, nonché la durata massima delle subconcessioni ai sensi del comma 8-ter. Se si verificano le condizioni di cui all'art. 63, comma 2, lettera a), del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le società concessionarie possono affidare le aree idonee di cui al comma 8, lettera c-bis), mediante subconcessione, a società controllate o collegate in modo da assicurare il necessario coordinamento dei lavori sulla rete in gestione e la risoluzione delle interferenze. Le società controllate o collegate sono tenute ad affidare i lavori, i servizi e le forniture sulla base di procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva. 8-ter. La durata dei rapporti di subconcessione di cui al comma 8-bis è determinata in funzione della vita utile degli impianti e degli investimenti necessari per la realizzazione e gestione degli stessi e può essere superiore alla durata della concessione autostradale, salva la possibilità per il concessionario che subentra nella gestione di risolvere il contratto di subconcessione riconoscendo un indennizzo pari agli investimenti realizzati non integralmente ammortizzati.



e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, stabilendo, con il comma 1, che la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione di superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, aventi una potenza pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC, avvenga per mezzo di uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021 (15 dicembre 2021); con il comma 4 che, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore dei citati decreti ministeriali, le Regioni individuino le aree idonee con legge conformemente ai criteri fissati al primo comma.

Il decreto legislativo n. 199/2021 ha recepito la direttiva UE/2018/2001, stabilendo che gli obiettivi energetici nazionali del PNIEC all'anno 2030 sono ripartiti in sotto-obiettivi energetici regionali. Pertanto, ogni Regione e Provincia autonoma è chiamata a garantire sul proprio territorio il consumo di una quota minima di energia di fonte rinnovabili (FER). L'art. 20 del citato decreto legislativo ha definito il percorso per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, con la previsione di un coinvolgimento, in prima battuta, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) e del Ministero della cultura (MIC), d'intesa con le Regioni, al fine di definire criteri e principi omogenei e - tenuto conto della titolarità del processo programmatico sul territorio in capo a Regioni e Province autonome, rinviando a successive leggi regionali per l'individuazione su ciascun territorio delle superfici e delle aree idonee.

Ai sensi del citato art. 20 dalla individuazione di una determinata area come «idonea» deriva l'applicazione di un *iter* autorizzativo «semplificato», più snello e celere. Infatti, l'art. 22 del medesimo decreto-legislativo, prevede che «i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo» e che «nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante».

Il medesimo art. 20 individua poi, con il comma 8, le aree che, nelle more dell'entrata in vigore delle apposite leggi regionali, debbono comunque essere considerate idonee.

Giova al riguardo precisare che il decreto legislativo 199 del 2021 correla il concetto di area idonea non già alla possibilità ospitare impianti da fonti rinnovabili, bensì all'accesso – come si è visto richiamando l'art. 22 del medesimo decreto – a talune misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi.

Infine, in attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 20, è stato adottato il decreto ministeriale recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» (decreto ministeriale 21 giugno 2024 del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 153 del 2 luglio 2024) con la finalità di: a) individuare la ripartizione fra le regioni e le province autonome dell'obiettivo nazionale al 2030 di una potenza aggiuntiva pari a 80 GW da fonti rinnovabili rispetto al 31 dicembre 2020, necessaria per raggiungere gli obiettivi fissati dal PNIEC e rispondere ai nuovi obiettivi derivanti dall'attuazione del pacchetto «Fit for 55», anche alla luce del pacchetto «Repower UE (articoli 3-6, decreto ministeriale cit.); b) stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili funzionali al raggiungimento degli obiettivi di cui alla lettera a), in linea con il principio della neutralità tecnologica (articoli 7-9,(7) decreto ministeriale cit.).

(7) L'art. 7 stabilisce: «Principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee 1. Fermo quanto previsto dall'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, relativamente all'installazione di impianti fotovoltaici in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, ai fini dell'individuazione delle superfici e delle aree di cui all'art. 1 e del raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2, comma 1, le regioni tengono conto dei principi e criteri omogenei elencati al presente articolo al fine di rendere chiara ed evidente la possibile classificazione delle aree, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa. 2. Per l'individuazione delle aree idonee le regioni tengono conto: a) della massimizzazione delle aree da individuare al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2; delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa; b) della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto; c) della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto; 3. Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri. Per i rifacimenti degli impianti in esercizio non sono applicate le norme previste nel precedente periodo. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Nell'applicazione del presente comma deve essere contemperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto. 4. Ai fini dell'individuazione delle superfici e aree idonee le regioni e province autonome possono avvalersi della piattaforma digitale di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 199 del 2021. A tal fine, le regioni e le province autonome, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e il Ministero della cultura, rendono disponibili le informazioni di loro competenza necessarie al funzionamento e all'implementazione della predetta piattaforma.»



Tale decreto ministeriale, cui rinvia l'art. 20, comma 1 e 2 del decreto legislativo cit., sul quale è stata acquisita anche l'intesa in sede di Conferenza Unificata, è espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni, con la conseguenza che le stesse, come da consolidata giurisprudenza costituzionale, sono vincolanti in quanto «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019). Nella fattispecie, il decreto, nell'indicare i principi e i criteri per l'individuazione delle superficie e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti FER, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018 nonché sentenza n. 106 del 2020 e n. 177 del 2021). Tali disposizioni ivi contenute sono dunque annoverabili, al pari delle Linee Guida tra «i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni» (sentenza n. 77 del 2022).

Tale decreto c.d. «aree idonee» è stato sospeso con ordinanza numero 4298 del 2024 del Consiglio di Stato, limitatamente alla norma di cui all'art. 7, comma due, lettera c), ossia nella parte in cui sembrerebbe lasciare alle Regioni la facoltà di restringere il campo di applicazione delle aree immediatamente idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8 sopra citato. Ciò dimostra come lo spazio di intervento del legislatore regionale in materia è esiguo e rigidamente da ancorare alla disciplina statale sopra richiamata.

La disposizione regionale che, come nella specie, nell'individuazione delle aree idonee, incide in senso restrittivo sul *minimum* legale fissato dal legislatore statale all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, in vista del raggiungimento degli obiettivi fissati a livello sovranazionale, viola pertanto l'art. 117, primo e terzo comma della Costituzione in relazione ai parametri interposti sopra evocati.

Ciò premesso, si procede ad esaminare le singole previsioni dell'art. 1 della legge regionale, evidenziando i motivi a fondamento delle ragioni di illegittimità costituzionale individuate in rubrica, alcune delle quali in parte già anticipate.

1.3 — L'art. 1, dopo aver elencato, al comma 1, le finalità della legge, precisa al comma 2 che la legge regionale sull'individuazione delle aree idonee e non idonee trovi applicazioni in tutto il territorio regionale, ivi comprese «le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi».

Le disposizioni regionali - trovando immediata attuazione in relazione ai procedimenti amministrativi già in corso di svolgimento nonché ai procedimenti addirittura conclusi con provvedimenti favorevoli già autorizzati (salvo l'irreversibilità dello stato dei luoghi), si presentano quali sopravvenienze normative sfavorevoli in aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione.

Pertanto, le disposizioni regionali che incidono su procedimenti amministrativi avviati o addirittura già conclusi sono suscettibili di presentarsi, proprio laddove la legge regionale incide, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

Il riferimento agli «impianti in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale» è talmente ampio da non poter escludere l'applicazione della legge nei casi in cui il procedimento di autorizzazione è giunto a un grado di maturazione tale da aver ingenerato il legittimo affidamento dell'operatore del settore a una definizione favorevole del procedimento stesso. Ciò tanto più se si considera che il legislatore nazionale, al fine di rispondere alle indicazioni del legislatore unionale, è tenuto, in via generale, a favorire le iniziative economiche tendenti alla diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, promuovendo e garantendo agli investitori condizioni di investimento stabili, equilibrate, favorevoli e trasparenti.

Risulta, dunque, illegittimo ed irragionevole (alla luce dell'art. 3 della Costituzione), anche in virtù dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, l'immediata applicazione della legge anche agli impianti già autorizzati o le cui procedure siano già in corso al momento dell'entrata in vigore della legge *de qua*, trattandosi di procedure avviate nel rispetto di un dato contesto normativo vigente al momento dell'avvio del procedimento autorizzativo. Peraltro, la previsione secondo cui la nuova legge regionale trova applicazione anche in relazione agli impianti già autorizzati salvo che vi sia stata una «modifica irreversibile dello stato dei luoghi» è soluzione che, in disparte quanto si è sopra già evidenziato, incide fortemente sulla certezza del diritto e delle situazioni giuridiche in considerazione anche della valutazione soggettiva che discende dall'accertamento della natura irreversibile dello stato dei luoghi.

Prevedere che, una volta avviato il procedimento di autorizzazione, l'impianto di produzione e accumulo di energia elettrica non possa, in base alla nuova disciplina - essere più realizzato, determina in ogni caso un indubbio danno a carico dell'operatore e, segnatamente alla libertà di iniziativa economica, avuto riguardo altresì alla circostanza che, nelle more del compimento delle procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, l'operatore ha già sostenuto costi tecnici e amministrativi ingenti.

Ciò si pone anche in violazione dell'art. 41 della Costituzione.



I.4 — L'art. 1, comma 5 introducendo un divieto di «realizzazione» degli impianti ricadenti nelle aree non idonee per come individuate negli allegati A, B, C, D, E nonché dai commi 9 e 11 (8) del medesimo articolo, si pone in contrasto con gli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione in relazione ai parametri interposti già sopra richiamati (articoli 20 del decreto legislativo n. 199/2021 nonché decreto ministeriale 21 giugno 2024 (9) e art. 16-septies della direttiva c.d. RED III).

Orbene, giova ribadire che la nozione di «area idonea» contenuta nella disciplina statale (art. 20 del decreto legislativo cit.) e nel decreto ministeriale aree idonee (art. 1, comma 2, lettera a) fa riferimento, come si è sopra precisato, ad un regime di semplificazioni di cui poter beneficiare ai fini autorizzatori, fermo restando che anche nelle aree non idonee non opera alcun divieto di realizzare impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile. A tale conclusione si giunge sulla base dell'analisi della giurisprudenza della Corte (cf.: Corte costituzionale, sentenza n. 216/2022 la quale ha affermato che «la dichiarazione di idoneità deve [...] risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti», cosicché «una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile (sentenza n. 286 del 2019; in senso analogo *ex multis* sentenze n. 106 del 2020; n. 69 del 2018; n. 13 del 2014 e 44 del 2011)»).

In sintesi, l'inadeguatezza di una determinata area o di un determinato sito ad ospitare impianti da fonti rinnovabili deve derivare non già da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, bensì all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto delle inattitudini del luogo, in ragione delle relative specialità.

(8) L'art. 1, commi 9 e 11 prevede: «9. Sono aree non idonee alla realizzazione di impianti off-shore gli specchi acquee compresi nelle acque territoriali ai sensi della Convenzione di Montego Bay, ratificata con la legge n. 689 del 1994, le aree marine appartenenti al Santuario dei cetacei Pelagos di cui alla legge 11 ottobre 2001, n. 391 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini, fatto a Roma il 25 novembre 1999), le aree marine protette istituite e istituende ai sensi della legislazione vigente nonché le aree protette, le aree protette a mare incluse nella Rete Natura 2000, le aree parco dell'arcipelago de La Maddalena, ivi incluse le relative fasce di rispetto necessarie a garantire la tutela e preservazione degli habitat e delle caratteristiche ambientali e naturali, le aree abituali di pesca censite nel «SID-Portale del Mare» tenuto a cura dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le aree interessate da indagini e ritrovamenti di archeologia subacquea, le aree marine attraversate dal passaggio dei tonni individuate con deliberazione della Giunta regionale da adottare entro centoventi giorni, nonché le aree ricadenti nei con di visuale relativi ai beni di cui all'art. 136, comma 1, lettere c) e d), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e quelli di cui all'art. 17, comma 3, lettera a) del Piano paesaggistico regionale. Questi sono identificati come elementi puntuali o areali visibili dai beni di cui all'art. 136, comma 1, lettere c) e d) del decreto legislativo n. 42 del 2004 e dai beni di cui all'art. 17, comma 3, lettera a) del Piano paesaggistico regionale. [...] 11. Sono aree non idonee per la realizzazione delle opere di connessione a terra degli impianti off-shore, ivi inclusa la realizzazione di buche giunti terra-mare, di elettrodotti, necessari al trasporto dell'energia, delle stazioni elettriche di trasformazione e delle cabine primarie, quelle individuate per gli impianti eolici di grande taglia di cui all'allegato C. Qualora un areale rientri nelle aree definite idonee, ai sensi del comma 10, non si applicano le inidoneità di cui alle lettere y) punto 1 e z) punto 1 del medesimo allegato C.»

(9) L'art. 1, rubricato «Finalità e ambito di applicazione» di cui al decreto ministeriale 21 giugno 2024 stabilisce al secondo comma: «2. In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: a) superfici e aree idonee: le aree in cui è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all'art. 22 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199; b) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni; c) superfici e aree ordinarie: sono le superfici e le aree diverse da quelle delle lettere a) e b) e nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al decreto legislativo n. 28 del 2011 e successive modifiche e integrazioni; d) aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». L'art. 7, rubricato «Principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee» di cui al decreto ministeriale 21 giugno 2024 stabilisce: «1. Fermo quanto previsto dall'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, relativamente all'installazione di impianti fotovoltaici in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, ai fini dell'individuazione delle superfici e delle aree di cui all'art. 1 e del raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2, comma 1, le regioni tengono conto dei principi e criteri omogenei elencati al presente articolo al fine di rendere chiara ed evidente la possibile classificazione delle aree, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa. 2. Per l'individuazione delle aree idonee le regioni tengono conto: a) della massimizzazione delle aree da individuare al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2; delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa; b) della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto; c) della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto; 3. Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri. Per i rifacimenti degli impianti in esercizio non sono applicate le norme previste nel precedente periodo. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Nell'applicazione del presente comma deve essere contemperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto. 4. Ai fini dell'individuazione delle superfici e aree idonee le regioni e province autonome possono avvalersi della piattaforma digitale di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 199 del 2021. A tal fine, le regioni e le province autonome, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e il Ministero della cultura, rendono disponibili le informazioni di loro competenza necessarie al funzionamento e all'implementazione della predetta piattaforma»



Ebbene anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199 del 2021 (che, come si evince da quanto sopra, rafforza il favor verso la diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, in linea con la legislazione dell'UE anche a seguito della direttiva RED III), l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, come anticipato, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni (in tal senso, Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018).

In casi simili e comunque sempre sulla base della normativa previgente al decreto legislativo n. 199 del 2021, codesta Corte ha avuto modo di precisare che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette di prescrivere limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2014 e sentenza n. 77 del 2022). (10)

Per costante giurisprudenza della Corte, dunque, le Regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (*ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020) e, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale aree idonee).

Le disposizioni censurate della Regione Sardegna, quindi, nell'impedire l'applicazione della legislazione statale, appaiono riconducibili alle ipotesi, censurate dalla giurisprudenza costituzionale, delle c.d. «leggi di reazione», il cui scopo è quello di rendere inapplicabile, nel proprio territorio, una legge che ritenga «costituzionalmente illegittima, se non addirittura anche solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio» dinnanzi alla Corte costituzionale (cfr: Corte costituzionale, sentenze nn. 198 e 199 del 2004). In proposito la Corte costituzionale ricorda come né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste dalle disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge.

Osserva la Corte che «ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge (cfr: sentenza n. 198 del 2004) o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l'inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato». (Corte costituzionale - sentenza n. 199/2004).

Le disposizioni regionali contenute nell'art. 1, comma 5, lette in combinato disposto con gli allegati ivi citati, prevedono un'importante casistica di aree interdetteste alla realizzazione, ricomprendendo non solo le aree e i beni specificamente tutelati, per quanto di competenza dal diritto euro unionale (beni UNESCO, aree naturali protette, beni storico culturali) e le aree in assoluto inidonee, ad esempio per profili di sicurezza idrogeologica, ma anche in via residuale, la maggior parte del territorio regionale, pur in mancanza di esigenze di tutela comportanti una preclusione assoluta a una realizzazione dell'impianto circondata da particolari cautele, impedendo la necessaria valutazione sincronica dei diversi interessi di rilievo costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 46/2021).

Emblematiche delle vastità e genericità dei divieti sono le previsioni riferite a «ulteriori elementi con valenza storico – culturale, di natura archeologica, architettonica e identitaria, quali beni potenziali non ricompresi nel Piano Paesaggistico vigente al momento dell'entrata in vigore della presente legge, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria» (Allegato A, lettere bb), oppure come le non meglio definite «aree di riproduzione, alimentazione e transito di specie faunistiche protette, ovvero aree in cui è accertata la presenza di specie animali e vegetali soggette a tutela dalla Convenzioni internazionali», oppure «per la presenza di chiroterofauna» (Allegato C, lettere j e k).

Il vizio denunciato appare più evidente se si considerano non i singoli vincoli isolatamente ma la loro connessione «a pettine» in una «rete» di centinaia di divieti variamente intrecciati fra loro (l'elenco delle aree vietate occupa 45 pagine) che nel suo insieme appare suscettibile di vietare la possibilità di sviluppo delle fonti rinnovabili nella maggior parte del territorio regionale e negli specchi d'acqua circostanti.

Si tratta di previsioni palesemente in contrasto con i principi affermati più volte dalla giurisprudenza costituzionale dalla quale emerge che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette di prescrivere limiti generali ed inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, perché ciò contrasterebbe, come si è evidenziato, con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla disciplina UE (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2014 e sentenza n. 77/2022). Peraltro lo stesso decreto ministeriale 21 giugno 2024 prescrive alle Regioni che, «nell'applicazione del presente comma [art. 7, comma 3 sulle aree non idonee] deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto»(11). Si

(10) Nella sentenza 77/2022 la Corte ha stabilito: «4.1.5. - In definitiva, la moratoria imposta dal legislatore regionale dell'Abruzzo con l'art. 4 impugnato viola i principi fondamentali della materia, che affidano a celeri procedure amministrative il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Tali valutazioni amministrative non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative regionali (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), né a fortiori possono essere impedito e, sia pure temporaneamente, ostacolate da fonti legislative regionali. L'art. 4 della legge regionale Abruzzo n. 8 del 2021 si pone, dunque, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019), risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici».

(11)



tratta del raggiungimento dell'obiettivo di potenza complessiva da raggiungere al 2030 fissato per le Regioni dalla tabella allegata al decreto c.d. aree idonee.

Pertanto, dall'esame del combinato disposto degli articoli 20 e 22 del decreto legislativo n. 199 del 2021, confermato dal recente decreto aree idonee - deve dedursi che dalla mancata qualificazione di una determinata area come «idonea» scaturisce conseguentemente l'inapplicabilità di talune specifiche semplificazioni procedurali e non già un impedimento alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili come quello che, nel caso di specie la Regione Sardegna ha realizzato. Ciò conferma che, ai sensi dei citati articoli, anche l'area «non idonea» è, a ben vedere, compatibile con l'installazione dei suddetti impianti. Semmai, l'art. 20 aspira ad assicurare che la realizzazione di progetti in aree non classificate come «idonee» si attui all'esito di un procedimento autorizzatorio ragionevolmente non semplificabile, considerato le maggiori complicazioni ricerca di un bilanciamento tra i vari interessi coinvolti e meritevoli di tutela (paesaggistico-culturali, di tutela dell'ambiente, di salvaguardia dell'attività agricola).

Al riguardo codesta Corte ha recentemente affermato (Corte costituzionale, sentenza n. 103/2024), prima dell'entrata in vigore del decreto ministeriale 21 giugno 2024, «Come questa Corte ha già avuto modo di osservare (sentenze n. 58 e n. 27 del 2023), l'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199 del 2021 si colloca nel nuovo sistema - introdotto dallo stesso decreto legislativo n. 199 del 2021 - di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee.

Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20.

Nel descritto contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lettera c)-*quater*, «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto».

Il ricorrente desume da tale disposizione che i terreni d'uso civico non sarebbero idonei all'installazione perché non inclusi tra quelli idonei.

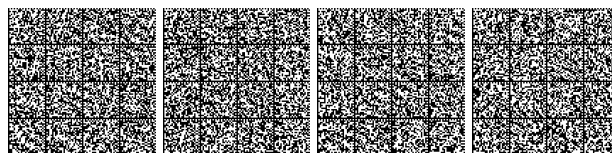
Una simile interpretazione, tuttavia, è contraddetta dal disposto del comma 7 dello stesso art. 20, secondo cui «[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

Di per sé, dunque, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, del decreto legislativo n. 387 del 2003, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici.

Pertanto, il lamentato contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale di principio non sussiste».

I divieti posti dalla Regione Sardegna, pertanto, violano i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, espressi dal decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 (c.d. decreto aree idonee su cui v. *supra*) e contrastano con l'art. 117, primo comma della Costituzione in quanto incidono sul raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo.

I.4.1 — L'art. 1, comma 5, oltre ad incorrere nelle violazioni prima enunciate, incorre altresì nella violazione del principio di certezza del diritto che vede, tra i propri corollari il principio del legittimo affidamento nella parte in cui prevede che il «Il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge» fino al punto di sancire che «non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I



provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia».

È evidente che la richiamata previsione incorra nelle violazioni della certezza del diritto e del legittimo affidamento in quanto impone a prescindere dal grado di maturità dei procedimenti amministrativi rilevanti, un divieto di realizzazione del progetto determina un indubbio nocumento dell'operatore che, nelle more del compimento delle procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi occorrenti, ha sostenuto costi amministrativi e tecnici ingenti.

La lesione dei principi costituzionali è ancora più evidente laddove la legge regionale in esame dispone l'inefficacia dei titoli abilitativi già formatasi: sotto tale profilo la legge costituisce una sopravvenienza normativa sfavorevole con portata retroattiva che rimette in discussione diritti già acquisiti dall'interessato, senza attenersi – dinanzi ad un quadro statale che, in conformità al diritto europeo, promuove il ricorso alle fonti rinnovabili, ad alcun criterio di ragionevolezza. Nulla aggiunge, quanto alla ragionevolezza dell'intervento del legislatore regionale, in rapporto agli sfidanti obiettivi di sviluppo delle rinnovabili e di decarbonizzazione, la scelta di prevedere deroghe puntuali al divieto di realizzazione di progetti in aree non idonee, per fattispecie tecnologiche limitate ovvero correlate alla qualifica del soggetto avente diritto.

I.5 — L'art. 1, comma 7, della legge regionale introduce un criterio di «non idoneità», ai sensi del quale, nel caso in cui un progetto ricada sia nelle aree idonee sia nelle aree non idonee, prevale la non idoneità. Appare evidente che lo stesso si ponga in contrasto con il principio euro unitario dell'interesse pubblico prevalente alla diffusione dell'energia da fonte rinnovabile e quindi con l'art. 117, primo comma, della Costituzione. A tal riguardo, si fa integrale rinvio all'art. 16-septies rubricato interesse pubblico prevalente della direttiva (UE) 2023/2413 (c.d. RED III), principio destinato a valere nell'ambito della procedura di rilascio delle autorizzazioni. Così come testualmente previsto dalla citata disposizione europea, richiede un apprezzamento caso per caso ad opera dell'autorità amministrativa e non giustifica, pertanto, un divieto generalizzato fissato *ex ante* come previsto dal legislatore regionale con la detta previsione.

Vero è che lo stesso art. 16-septies della direttiva consente agli Stati membri di limitare l'applicazione del principio dell'interesse prevalente «a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche»; ma ciò deve avvenire pur sempre in circostanze specifiche e debitamente giustificate, in quanto tali da apprezzare caso per caso «conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999» e fermo restando l'obbligo di comunicazione alla commissione di tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni.

I.6 — L'art. 1, comma 8, stabilisce che «Gli interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee, sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale.».

La predetta disciplina degli interventi di rinnovo e di ristrutturazione (*revamping* e/o *repowering*) relativi ad impianti già realizzati e in esercizio prima dell'entrata in vigore della legge regionale nelle aree non idonee, si pone in contrasto con il principio della certezza del diritto (e della chiarezza normativa), atteso che non chiarisce se debba valere solo per il futuro oppure se debba riferirsi anche ad interventi già sentiti alla data di entrata in vigore della legge regionale.

Ciò chiaramente determina una lesione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto è legittimo affidamento, oltre che di libertà di iniziativa economica di cui agli articoli 3 e 41 della costituzione.

Inoltre le previsioni regionali si pongono in contrasto con il decreto 199 del 2021 e segnatamente con l'art. 20 che correla il concetto di «area idonea» non già alla possibilità di ospitare impianti da fonti rinnovabili, bensì all'accesso a talune misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi; così generandosi una violazione dei principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione.

I.7 — L'art. 1, comma 9 elenca le aree non idonee alla realizzazione degli impianti offshore. Le previsioni di cui al comma 9 non appaiono in linea con la disciplina prevista dal decreto legislativo numero 199 del 2021 per l'individuazione da parte delle Regioni delle aree idonee, violando pertanto i principi fondamentali dello Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, Trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione. Il richiamato decreto legislativo individua due percorsi diversi per l'individuazione delle aree idonee sulla terraferma e delle aree idonee *offshore*: è solo in caso della terraferma quindi che spetta al legislatore regionale, sulla base dei criteri e delle modalità stabilite con il decreto ministeriale 21 giugno 2024, procedere all'individuazione con propria legge delle aree idonee; nel caso offshore, l'articolo 23 del menzionato decreto legislativo



prevede, invece, che si giunga all'individuazione delle relative aree idonee all'esito di un percorso pianificatorio statale partecipato dalle regioni. A riprova di ciò possono essere invocate le rubriche degli articoli 20 e 23 (12) del decreto legislativo numero 199 del 2021 nonché la circostanza che le due disposizioni, nell'elencare le aree idonee nelle more del completamento dell'*iter* di individuazione, facciano rispettivamente riferimento l'una esclusivamente alla terraferma, l'altra altrettanto esclusivamente alle aree *offshore*.

Illegittimità costituzione dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5 della legge della Regione Autonoma Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 per contrasto con l'art. 117, secondo comma della Costituzione, lettera *m*) della Costituzione in relazione alla legge n. 241/1990 recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» nella parte in cui reca la disciplina della conferenza dei servizi (articoli 14-14 quinquies) e del silenzio assenso anche tra pubbliche amministrazioni (articoli 17-*bis* e 20); per contrasto con l'art. 117, secondo comma della Costituzione, lettera *s*) in relazione alla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42/2004 (articoli 21 e 146) e delle «Norme in materia ambientale» di cui al decreto legislativo n. 152/2006; per violazione dello Statuto della Regione Autonoma Sardegna adottato con la legge costituzionale n. 3 del 1948.

II. — L'art. 3 della legge della Regione Autonoma della Sardegna, sopra riportato, che introduce misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzioni di fonti rinnovabili in aree non idonee, presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze statuarie della Regione autonoma Sardegna (legge costituzionale n. 3 del 1948, 3 e 4, lett. *e*), delineando un modello di procedimento difforme da quello previsto dalle leggi statali, eccede le competenze regionali invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), della Costituzione in relazione ai parametri interposti che saranno di seguito illustrati.

II.1 — In particolare, la disciplina regionale sopra riportata, con l'intento dichiarato di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico - culturali, paesaggistico - ambientali e delle produzioni agricole, riconosce ai comuni la facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come «non idonea»; istanza volta al raggiungimento di un'intesa con la Regione (comma 1).

Tale istanza è presentata dal Comune, previa deliberazione di una maggioranza qualificata del consiglio comunale o dei consigli comunali (nell'ipotesi in cui il territorio sia interessato, anche in virtù di un impatto visivo o paesaggistico dall'impianto o dall'accumulo *FER*); è preceduta da un «dibattito pubblico» nonché dall'espletamento di una consultazione popolare che si deve concludere con una posizione favorevole alla proposta (comma 2).

Esaurita la fase sopra descritta, l'istanza del Comune, in base al quarto comma della citata disposizione, è proposta all'Assessorato regionale competente in materia che, in base alla disciplina della conferenza dei servizi istruttoria di cui all'art. 14, comma 1 e 14-*bis* della legge 241 del 1990, entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza, convoca i soggetti competenti ad esprimersi all'unanimità in relazione alla compatibilità dell'intervento rispetto alla presenza di aree non idonee; procedimento amministrativo nel quale non trovano applicazione, per espressa previsione regionale, le ipotesi di assenso tacito (*rectius*, silenzio assenso). All'esito la Giunta regionale delibera sull'intesa in base a criteri che saranno successivamente fissati dalla medesima (comma 6).

(12) L'art. 23 del decreto legislativo n. 199/2021 stabilisce: «2. Nel rispetto delle esigenze di tutela dell'ecosistema marino e costiero, dello svolgimento dell'attività di pesca, del patrimonio culturale e del paesaggio, nell'ambito della completa individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile off-shore, sono considerate tali le aree individuate per la produzione di energie rinnovabili dal Piano di gestione dello spazio marittimo produzione di energia da fonti rinnovabili ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 17 ottobre 2016 n. 201, e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 dicembre 2017, recante «Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2018. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provvede all'adozione del piano di cui al periodo precedente con le modalità di cui all'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 17 ottobre 2016 n. 201. 3. Nelle more dell'adozione del piano di gestione dello spazio marittimo di cui al comma 2, sono comunque considerate idonee: a) fatto salvo quanto stabilito dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 15 febbraio 2019 recante «Linee guida nazionali per la dismissione mineraria delle piattaforme per la coltivazione di idrocarburi in mare e delle infrastrutture connesse», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 57 dell'8 marzo 2019, le piattaforme petrolifere in disuso e l'area distante 2 miglia nautiche da ciascuna piattaforma; b) i porti, per impianti eolici fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del Piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione della richiesta. 4. Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili off-shore, localizzati nelle aree individuate ai sensi dei commi 2 e 3, nonché nelle aree non sottoposte a vincoli incompatibili con l'insediamento di impianti off-shore: a) l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante individuando, ove necessario, prescrizioni specifiche finalizzate al migliore inserimento nel paesaggio e alla tutela di beni di interesse archeologico; b) i termini procedurali per il rilascio dell'autorizzazione sono ridotti di un terzo. 5. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie, anche con riferimento alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree non sottoposte a vincoli incompatibili con l'insediamento di impianti off-shore, ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione per le domande già presentate. 6. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica adotta e pubblica nel proprio sito internet istituzionale un vademecum per i soggetti proponenti, relativo agli adempimenti e alle informazioni minime necessari ai fini dell'avvio del procedimento unico per l'autorizzazione degli impianti di cui al presente articolo.»



Il proponente, perfezionata l'intesa in base al procedimento sopra descritto, potrà successivamente presentare ai soggetti competenti un'istanza per la realizzazione dell'intervento nell'ambito del regime autorizzativo previsto per le aree ordinarie utilizzando il regime della PAS o dell'Autorizzazione unica.

II.2 — La disciplina sopra richiamata, nel prevedere che la predetta istanza del Comune sia sottoposta sia ad una valutazione di opportunità del Consiglio comunale, previo dibattito pubblico sia ad una valutazione tecnico amministrativa mediante conferenza dei servizi, con una sovrapposizione tra profili amministrativi e politici, introduce già sotto tale profilo un modello procedimentale evidentemente difforme rispetto agli istituti della conferenza dei servizi e del silenzio assenso disciplinati dalla legge 241 del 1990 e, in particolare, dagli articoli 14-14-*quinquies*, (13) articoli

(13) L'art. 14 dispone: «1. La conferenza di servizi istruttoria può essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. Tale conferenza si svolge con le modalità previste dall'art. 14-bis o con modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente.» L'art. 14-bis dispone: «[...] 2. La conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. A tal fine l'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate: a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria; b) il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'art. 2, comma 7, integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni; c) il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'art. 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni; d) la data della eventuale riunione in modalità sincrona di cui all'art. 14-ter, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. 3. Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico. 4. Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito. 5. Scaduto il termine di cui al comma 2, lettera c), l'amministrazione procedente adotta, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, con gli effetti di cui all'art. 14-quater, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. Qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l'amministrazione procedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda. Nei procedimenti a istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'art. 10-bis. L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e procede ai sensi del comma 2. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza. 6. Fuori dei casi di cui al comma 5, l'amministrazione procedente, ai fini dell'esame contestuale degli interessi coinvolti, svolge, nella data fissata ai sensi del comma 2, lettera d), la riunione della conferenza in modalità sincrona, ai sensi dell'art. 14-ter. [...] L'art. 14-quater stabilisce: «1. La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. 2. Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies. Possono altresì sollecitarla, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 14-ter, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 21-quinquies. 3. In caso di approvazione unanime, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace. In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'art. 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti. 4. I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi decorrono dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.» L'art. 14-quinquies così dispone: «1. Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro dieci giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente. 2. Possono altresì proporre opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza. 3. La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza. 4. La Presidenza del Consiglio dei ministri indice, per una data non posteriore al quindicesimo giorno successivo alla ricezione dell'opposizione, una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti. 5. Qualora alla conferenza di servizi abbiano partecipato amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, e l'intesa non venga raggiunta nella riunione di cui al comma 4, può essere indetta, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione, che si svolge con le medesime modalità e allo stesso fine. 6. Qualora all'esito delle riunioni di cui ai commi 4 e 5 sia raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'amministrazione procedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. Qualora all'esito delle suddette riunioni, e comunque non oltre quindici giorni dallo svolgimento della riunione, l'intesa non sia raggiunta, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri. La questione è posta, di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa. Alla riunione del Consiglio dei ministri possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia. Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza, anche in considerazione degli esiti delle riunioni di cui ai commi 4 e 5. 7. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione.»



17-bis. (14) Le dichiarate misure di semplificazione ed accelerazione introducono inoltre a livello regionale la regola esclusiva della deliberazione all'unanimità dei soggetti convocati in sede di conferenza dei servizi, chiamati ad esprimersi in ordine alla compatibilità dell'intervento rispetto alle aree non idonee nonché l'inoperatività del silenzio assenso nell'ambito della conferenza stessa in violazione del modello.

La predette misure di semplificazione ed accelerazione costituiscono eccezioni rispetto all'ordinario funzionamento della conferenza dei servizi e del silenzio assenso di cui alla disciplina statale sul procedimento amministrativo riportata nelle parti di interesse in nota; fonte che rappresenta la norma interposta, dalla cui violazione discende il contrasto con l'art 117, secondo comma lett. m) che attribuisce alla Stato la potestà legislativa esclusiva in determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, si richiama l'art. 29, comma 2-ter della legge n. 241/1990 secondo il quale: «Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano»; il comma 2-quater della medesima disposizione secondo cui: «Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.» nonché il comma 2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Sebbene la pacifica riconducibilità delle predette norme statali sul procedimento amministrativo ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, non comporti di per sé l'automatica illegittimità costituzionale delle norme regionali che differiscano da esse, tenuto conto della possibilità per le Regioni di discostarsi dallo standard statale per prevedere «livelli ulteriori di tutela» (cfr. art. 29, comma 2-quater cit.), la legge regionale sarda reca evidentemente un livello inferiore di tutela rispetto a quello garantito dalla disciplina statale.

Ciò si trae dalle previsioni di cui all'art. 3 della legge regionale la quale prevede esclusivamente il criterio dell'unanimità per l'assunzione della decisione in merito alla compatibilità dell'intervento all'interno di un'area individuata come non idonea – a fronte di una disciplina statale che consente anche l'adozione di una determinazione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti (con tutte le conseguenze in termini di garanzia che discendono dai meccanismi volti a trovare una soluzione condivisa, superando il dissenso); è prevista l'inoperatività del silenzio assenso quale regime che trova applicazione anche a procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili per i quali vale la regola generale del silenzio assenso di cui agli articoli 14-bis, comma 3 e 17-bis, legge n. 241/1990 (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 246/2018; Cons. Stato, sez. IV, 8610/2023; Consiglio di Stato, ad. comm. spec., parere 13 luglio 2016, n. 1640); vi è una sovrapposizione tra le valutazioni degli organi di indirizzo politico/amministrativo nonché un esito della conferenza dei servizi istruttoria non chiara in relazione al successivo iter autorizzatorio che potrebbe essere disatteso dalla Giunta regionale. La norma regionale, pertanto, in difformità rispetto alla disciplina a livello statale della conferenza dei servizi e al silenzio assenso non assicura quei «livelli ulteriori di tutela»; anzi chiaramente sacrifica le finalità di semplificazione e velocità alla cui protezione è orientata la disciplina statale.

(14) L'art. 17-bis così dispone: «1. Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Esclusi i casi di cui al comma 3, quando per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi è prevista la proposta di una o più amministrazioni pubbliche diverse da quella competente ad adottare l'atto, la proposta stessa è trasmessa entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta da parte di quest'ultima amministrazione. Il termine è interrotto qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta è reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; lo stesso termine si applica qualora dette esigenze istruttorie siano rappresentate dall'amministrazione proponente nei casi di cui al secondo periodo. Non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini. 2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. Esclusi i casi di cui al comma 3, qualora la proposta non sia trasmessa nei termini di cui al comma 1, secondo periodo, l'amministrazione competente può comunque procedere. In tal caso, lo schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, è trasmesso all'amministrazione che avrebbe dovuto formulare la proposta per acquisirne l'assenso ai sensi del presente articolo. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni statali coinvolte nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento. 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'art. 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. 4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.



Per le ragioni esposte deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione in relazione ai citati parametri interposti (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 9/2019; sentenza n. 246/2018).

II.3 — L'art. 3 sopra citato, fermo restando il superiore superamento delle competenze fissate dallo Statuto della Regione Sardegna (legge costituzionale n. 3 del 1948, 3 e 4, lett. *e*), eccede altresì le competenze regionali invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione in relazione ai parametri interposti di cui gli articoli 21 e 146 del decreto legislativo n. 42/2004. Per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, alla cura esclusiva dello Stato» (tra le molte, sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017). Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la Corte ha altresì costantemente affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

Ciò vale anche per le Regioni a statuto speciale, come ha ricordato anche di recente la Corte costituzionale con la sentenza n. 248/2022 le cui considerazioni, riferite alla Regione Sardegna, sono tuttora attuali.

Il giudice delle leggi ha evidenziato come «l'art. 3 dello statuto speciale attribuisce al legislatore regionale la potestà normativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» e di «caccia e pesca», stabilendo che debba essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Come questa Corte ha costantemente affermato, l'«insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico» merita una tutela primaria e assoluta (così, sentenza n. 367 del 2007): le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, si applicano uniformemente e, così, s'impongono al legislatore regionale. Questa Corte le ha riconosciute quali norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, precisando che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle regioni ad autonomia speciale (così, sentenze n. 101 del 2021, n. 130 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017). Va, d'altro canto, ricordato che la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende «solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali» (sentenza n. 178 del 2018; in questo senso già sentenza n. 51 del 2006); è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale, in specie nell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, sempre nel rispetto dei limiti dianzi ricordati.»

Premesse le superiori considerazioni, la disposizione regionale sopra esaminata consente, invero, che un impianto per la produzione di energie rinnovabili possa essere realizzato nell'ambito delle aree non idonee a seguito di un'intesa politica tra enti territoriali anche in aree sottoposte ad una tutela culturale o paesaggistica per le quali la normativa statale fissa, per ineludibili esigenze di uniformità di trattamento, un procedimento autorizzatorio apposito da parte della soprintendenza competente che verrebbe nell'impianto regionale sopra descritto integralmente esautorata. Nell'ambito delle aree non idonee, invero, il legislatore statale assicura la massima tutela dei beni culturali e paesaggistici coinvolti (*cf.* quale disciplina che costituisce norma interposta le citate previsioni del Codice dei Beni Culturali di cui al decreto legislativo n. 42/2004; il decreto legislativo n. 152/2006 «Norma in materia ambientale» nonché da ultimo la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia rinnovabile di cui al decreto legislativo n. 190/2024).

Stante l'affievolimento che l'art. 3 della legge della Regione Autonoma Sardegna determinerebbe per la tutela dei beni culturali e paesaggistici in contrasto con il quadro normativo statale di riferimento sopra esaminato, si ritiene che sussista la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma lett. *s*) della Costituzione.

P.Q.M.

Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso,

chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 5, 7, 8, e 9; 3, commi 1, 2, 4 e 5 della Legge della Regione Autonoma della Sardegna del 5 dicembre 2024, n. 20 recante: «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione di procedimenti autorizzativi» pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna (BURS) del 5 dicembre 2024, n. 65 (Parte I e II).



Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. Attestazione della delibera del Consiglio dei ministri del 28 gennaio 2025 di impugnativa della legge regionale, con allegata relazione;

2. Legge della Regione Autonoma della Sardegna 20 dicembre 2024, n. 20 recante: «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione di procedimenti autorizzativi» pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna (BURS) del 5 dicembre 2024, n. 65 (Parte I e II);

3. Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 21 giugno 2024 recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 luglio 2024.

Roma, 3 febbraio 2025

L'Avvocato dello Stato: SANTINI

Il vice Avvocato generale dello Stato: MANGIA

25C00030

N. 30

Ordinanza del 27 gennaio 2025 del Tribunale di Ravenna nel procedimento civile promosso da D. F. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Previdenza – Pensioni – Pensione anticipata (cosiddetta “quota 100”) - Divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui – Interpretazione della Corte di cassazione, assunta come diritto vivente, secondo la quale la violazione del divieto di cumulo tra redditi pensionistici e da lavoro subordinato comporta la perdita totale del trattamento pensionistico non solo per i mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa, bensì per tutto l'anno solare di riferimento.

– Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14, comma 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI RAVENNA

SEZIONE CIVILE - SETTORE LAVORO

Il Giudice del lavoro Dario Bernardi;

Visti gli atti di provenienza del GOT-GOP, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26

MOTIVI

I – Fatto e processo a quo.

Con ricorso D. F. domandava: «In via principale: accertare e quindi dichiarare, anche solo in via incidentale, che il rapporto di lavoro intercorso tra l'odierno ricorrente e l'azienda agricola Serasini Giovanni ... è riconducibile a prestazione di lavoro autonomo occasionale e, conseguentemente, accertarne e dichiararne l'illegittimità alla luce delle ragioni espresse ricorso ovvero di quelle diverse e/o ulteriori che dovessero risultare di giustizia, annullare integralmente l'indebito di € 23.949,05 accertato da I.N.P.S. su pensione Quota 100 categoria VOCOM n. 36021727 come in atti e, per l'effetto, condannare I.N.P.S., Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, a restituire al ricorrente tutte le somme trattenute per effetto del predetto accertamento di indebito, in ogni caso maggiorate di interessi al tasso legale o al diverso tasso ritenuto di giustizia e di rivalutazione monetaria, come per legge. In via subordinata: accertare e quindi dichiarare, alla luce delle ragioni espresse in ricorso ovvero di quelle diverse e/o ulteriori che dovessero risultare



di giustizia, l'illegittimità parziale l'indebito di € 23.949,05 accertato da I.N.P.S. su pensione Quota 100 categoria VOCOM n. 36021727 nella misura in cui eccede la somma di € 83,91 (pari al reddito di lavoro percepito dal ricorrente) o, in via meramente subordinata, la somma di € 2.021,56 (pari al rateo netto di pensione percepita dal ricorrente in costanza di rapporto di lavoro) o, comunque, la diversa somma che dovesse risultare di giustizia e, per l'effetto, condannare I.N.P.S., Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro-tempore, a restituire al ricorrente tutte le somme trattenute per effetto del predetto accertamento di indebitto, in ogni caso maggiorate di interessi al tasso legale o al diverso tasso ritenuto di giustizia e di rivalutazione monetaria, come per legge».

INPS resisteva al ricorso.

Il ricorso riguarda un indebitto che INPS vanta nei confronti del ricorrente, pensionato Quota 100, per avere lo stesso svolto attività lavorativa subordinata.

Nello specifico, il ricorrente percepisce il trattamento pensionistico n. 36021727 categoria VOCOM con decorrenza dal 1° novembre 2019.

Successivamente, il ricorrente sottoscriveva contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (alle dipendenze di una società agricola) avente concretamente ad oggetto l'attività di raccolta dell'uva nel periodo compreso tra il 15 settembre 2020 ed il 30 settembre 2020.

Tale rapporto di lavoro si svolgeva, esclusivamente, per una giornata, pari ad otto ore di lavoro, ed il reddito effettivamente percepito dal ricorrente era contenuto in complessivi € 83,91 lordi (sul punto vi concorda tra le parti: il dato è pacifico, posto che INPS ha ricevuto i contributi esclusivamente in relazione a tale giornata).

Con provvedimento del 9 settembre 2021 INPS comunicava al ricorrente la costituzione di un indebitto di € 23.949,05, a titolo di somme non dovute sulla pensione n. 36021727 Categoria VOCOM per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 ed il 31 dicembre 2020, in ragione della seguente motivazione: «variazione dei dati di calcolo alla decorrenza originaria della pensione; incumulabilità prevista dall'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 4/2019 con i redditi da lavoro dipendente o autonomo. La pensione è stata liquidata in applicazione dell'articolo 14 del decreto-legge n. 4/2019 (pensione Quota 100)».

In questa sede, il ricorrente ha innanzi tutto tentato di qualificare la propria attività, nonostante il *nomen iuris* dato dalle stesse parti, quale attività di lavoro autonomo (poiché essa è, come noto, compatibile nel limite di 5000,00 euro annui, con la pensione Quota 100).

Tuttavia, l'istruttoria orale svolta sul punto su richiesta della parte (testimonianza del datore di lavoro) – pur ammissibile: Cassazione n. 11926/2024 – non appare consentire la riqualificazione del rapporto come autonomo, posto che gli elementi formali – concordemente fatti propri dalle parti all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro – risultano qui preponderanti sugli scarni e non univoci elementi sostanziali sul punto allegati e dimostrati (essenzialmente l'aver utilizzato la propria tuta e le proprie cesoie e l'aver cessato lo svolgimento della prestazione dopo solo una giornata di lavoro senza ulteriori comunicazioni), non arrivandosi, pertanto, a quella soglia di gravità, precisione e concordanza ex art. 2729 del codice civile; infatti, la qualifica di lavoro subordinato data dalle parti è compatibile con l'aver utilizzato il lavoratore i propri indumenti e le proprie cesoie per svolgere la raccolta dell'uva (trattandosi di mezzi invero minimali di svolgimento della prestazione), così come l'aver abbandonato l'attività lavorativa dopo solo una giornata non può implicare in alcun modo un indice di autonomia (ed anzi proprio per ovviare all'annosa questione dell'abbandono del posto di lavoro da parte del subordinato, recentemente è intervenuto il legislatore con l'art. 19, legge n. 203/2024 che ha novellato l'art. 26 del decreto legislativo n. 151/20215 inserendo il comma 7-bis).

2 – *L'oggetto del giudizio di costituzionalità: la norma.*

Viene in rilievo l'art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26.

Esso prevede che «La pensione di cui al comma 1 non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui».

La norma specifica che viene in applicazione è tuttavia quella lettura – operata dalla Corte di cassazione – in base alla quale lo svolgimento di un'attività di lavoro subordinato determina la non spettanza (incumulabilità) dell'intera annualità di pensione nell'ambito della quale si svolge l'attività di lavoro subordinato; ancorché tale attività sia svolta per un periodo limitato, inferiore (anche di molto) all'anno ed anche se pari ad una o ad alcune giornate di lavoro.

3 – *I parametri.*

La norma qui impugnata si ritiene contrastare con gli articoli 2, 3, 38, 2° comma e 117, 1° comma Cost., quest'ultima disposizione in rapporto all'art. 1 del protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

4 – *La questione.*



Lo svolgimento – da parte del pensionato Quota 100 – di una temporalmente e patrimonialmente limitatissima attività lavorativa subordinata determina, secondo l'indirizzo della Corte di cassazione, la non spettanza di un'intera annualità di pensione, ciò che crea una conseguenza gravissima per il pensionato.

Appare innanzitutto violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza/proporzionalità di tale conseguenza.

Risulta inoltre violato l'art. 38, secondo comma Cost. posto che, a differenza di quanto prevederebbe la Costituzione, il meccanismo legislativo qui censurato va sostanzialmente a porre nel nulla gli effetti di tutela previsti dal sistema previdenziale (pur astrattamente predisposto) per chi incorre nell'errore «fatale» commesso anche dall'odierno ricorrente.

Infine, vi è questione rilevante *ex art. 1* del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, norma che viene in rilievo per il tramite dell'art. 117, primo comma Cost., posto che un diritto pensionistico acquisito viene frustrato nella misura del 100% senza che sussistano le condizioni legittimanti un tale prelievo così come previste dalla disposizione internazionale richiamata; ciò si ritiene correlativamente incidere sulla protezione prevista dall'art. 2 Cost.

Infine, va osservato che sulla questione qui sollevata, codesta Consulta non si è ancora pronunciata.

Infatti, nella questione pregiudiziale decisa dalla sentenza costituzionale n. 234/2022, il tema oggetto della presente remissione non era stato sollevato e la Corte non se ne occupò («... Di ciò è consapevole il giudice rimettente, il quale, pur adombrando che possa ritenersi sproporzionata la sospensione del trattamento pensionistico per l'intero anno solare in cui siano stati percepiti redditi da lavoro, specialmente se si tratta di importi modesti, incentra il dubbio di legittimità costituzionale sul regime differenziato del divieto di cumulo»: Corte costituzionale n. 234/2022).

5 – Rilevanza della questione.

La questione rileva nel presente giudizio in quanto un suo eventuale accoglimento escluderebbe l'esistenza della quasi totalità del credito INPS per cui è causa (in particolare, se la disposizione fosse abrogata e sostituita con la previsione della rilevanza mensile dell'attività lavorativa, l'indebito del ricorrente sarebbe limitato al rateo di pensione percepito nel mese di settembre del 2020, pari ad € 2.021,56 netti). Al contrario, il rigetto della presente questione incidentale non potrebbe che condurre al rigetto integrale del ricorso, posto l'orientamento della S.C. sul punto.

6 – L'impossibilità di una interpretazione adeguatrice.

La norma di legge sopra esaminata non prevede espressamente le conseguenze della violazione del divieto di cumulo tra pensione Quota 100 e lo svolgimento di attività lavorativa.

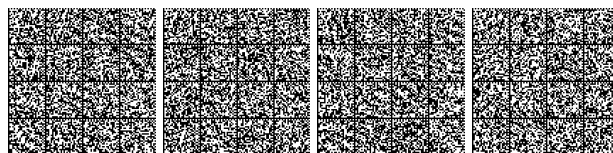
Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità ritiene che la conseguenza non possa essere che l'ablazione dell'intera annualità di pensione.

Sul punto si fa riferimento a Cass. n. 30994/2024, secondo la quale «In tema di pensione anticipata, la violazione del divieto di cumulo tra redditi pensionistici e da lavoro subordinato - stabilito per la pensione cd. "Quota cento" dall'art. 14, comma 3, del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito dalla legge n. 26 del 2019 - comporta la perdita totale del trattamento pensionistico, non solo per i mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa, bensì per tutto l'anno solare di riferimento, in quanto la norma esprime una *ratio* solidaristica (come affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2022), ma in concorso con il fine macroeconomico di creare nuova occupazione ed assicurare ricambio generazionale nella cornice della sostenibilità del sistema previdenziale, sicché l'uscita dal mercato del lavoro deve essere effettiva».

L'esistenza di un diritto vivente (come è noto, la Corte di cassazione sezione lavoro, allorché pronuncia per la prima volta su una questione, adotta una pronuncia dotata di stabilità interna ed è estremamente difficile per non dire impossibile che, in assenza di elementi normativi sopravvenuti, essa muti la propria opinione) esonera il giudice dall'onere di fornire una interpretazione adeguatrice (la quale, peraltro, sarebbe immancabilmente riformata nelle fasi di gravame).

Va poi osservato come la Corte di cassazione ha escluso espressamente l'esistenza di un dubbio di costituzionalità nell'interpretazione dalla stessa fornita della disposizione legislativa in questione («16. Né la privazione del trattamento pensionistico, per l'intero anno solare, ridonderebbe in una violazione dell'art. 38 Cost., perché l'intervento solidaristico, all'interno di un sistema previdenziale sostenibile, è risultato contraddetto dall'elemento fattuale introdotto dal pensionato medesimo. 17. Non si ravvisano, pertanto, i dubbi di legittimità costituzionale adombrati dalla parte contro-ricorrente nella memoria illustrativa»: sempre Cassazione n. 30994/2024).

Ciò toglie, evidentemente, spazio di manovra per un'interpretazione conforme a Costituzione da parte di questo giudice di merito, come ha già avuto modo di ritenere anche recentemente codesta Consulta (sentenza n. 208/2024: «Sebbene non si possa ritenere che due sole pronunce – rese in un brevissimo arco temporale – costituiscano già diritto vivente idoneo a essere assunto come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, questa Corte non può che pren-



dere atto della circostanza che, allo stato, la Corte di cassazione ha ritenuto di non poter pervenire ad un'interpretazione costituzionalmente conforme, nel senso appena indicato, della disposizione censurata. In considerazione delle esigenze di certezza giuridica, che sono particolarmente acute nella materia processuale, appare a questo punto opportuno intervenire, nel senso sollecitato dal rimettente, ad assicurare il rispetto dei principi costituzionali in gioco attraverso una pronuncia di accoglimento additiva (sentenze n. 179 del 2024, punto 7 del Considerato in diritto, e n. 45 del 2023, punto 10 del Considerato in diritto)).

Si ritiene che ciò debba valere non solo in materia processuale, ma pure in ambito previdenziale (rilevante ex art. 38 Cost ma, vista la gravità degli effetti nel caso concreto, con buona probabilità anche ex art. 2 Cost.), dove ad identiche esigenze di certezza si uniscono anche le ragioni del sostentamento individuale, non apparendo giustificato predicarsi il sacrificio di ulteriori diritti dei singoli (ossia la necessità di ulteriori sentenze di legittimità che rigettano le domande dei pensionati) quale precondizione processualmente necessaria prima di potersi accedere alla eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale.

7 – La non manifesta infondatezza della questione.

1° Vizio.

Viene innanzi tutto in rilievo la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza degli effetti conseguenti al percepimento da parte del pensionato di un reddito da attività lavorativa dipendente.

Il caso di specie (il ricorrente ha perso 23.949,05 euro a fronte dello svolgimento di un'attività lavorativa della durata di un solo giorno e con un reddito percepito di € 83,91) rende di una plasticità tale la questione da non richiedere probabilmente ulteriori specificazioni.

Si tratta di casi, purtroppo, non isolati (frequenti, nel circondario ravennate, le questioni collegate alla vendemmia; non oggetto del presente giudizio, ma particolarmente istruttiva, si rivela la questione, legata al ruolo di comparsa, impersonata per un paio di giorni da un pensionato modenese, nel film «Enzo Ferrari», che però gli costato loro il salatissimo conto della perdita dell'intera annualità della pensione).

È tuttavia preferibile evidenziare come nel caso di specie la sproporzione assoluta tra la pensione perduta ed il reddito percepito (il ricorrente ha perso una somma pari ad oltre 285 volte il reddito di lavoro percepito in quell'anno, per quella sola giornata) rende gli effetti del cumulo draconiani.

La norma qui censurata, infatti, in presenza di un reddito anche infimo, del tutto inadeguato a qualsiasi sostentamento del lavoratore-pensionato, giunge a comminare un effetto manifestamente sproporzionato, tale da compromettere integralmente il sostentamento dell'individuo, realizzando al contempo una traslazione patrimoniale in favore dell'istituto previdenziale, che appare scarsamente giustificata, sotto tutti i punti di vista.

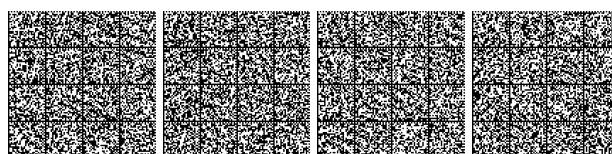
Sia la Corte costituzionale (sentenza n. 234/2022) che la Corte di cassazione (n. 30994/2024) hanno evidenziato le finalità della normativa sulla pensione anticipata con Quota 100, tra le quali sostanzialmente il ricambio generazionale nel lavoro subordinato.

Tuttavia, una prestazione lavorativa contingentata in alcune giornate in un anno solare è, per sua natura e per la sua esiguità temporale ed economica, del tutto inidonea ad incidere nelle dinamiche del mercato del lavoro.

Più corretto, in tale quadro, sarebbe limitare l'ablazione al periodo (mensile) interessato da un rapporto di lavoro, perché – evidentemente – solo durante quel periodo il pensionato potrebbe effettivamente essere accusato di avere «sottratto» lavoro ad un altro lavoratore o, sotto altra prospettiva, «cumulato» reddito e pensione. Invece, il riferimento fatto dalla S.C. all'intera annualità, oltre che di appoggio testuale, appare privo di ragionevolezza, anche considerato come è la stessa normativa primaria ad individuare nell'erogazione della pensione un'obbligazione di durata a periodicità mensile («I titolari di pensione delle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori delle miniere, cave e torbiere, dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, degli artigiani e loro familiari, disciplinate rispettivamente dal regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, dalla legge 3 gennaio 1960, n. 5, dalla legge 26 ottobre 1957, n. 1047, dalla legge 4 luglio 1959, n. 463, e successive modificazioni ed integrazioni, hanno diritto ad una pensione nella misura di lire 12.000 mensili a carico del Fondo sociale di cui al successivo art. 2, a decorrere dal 1° gennaio 1965. La pensione di cui sopra è maggiorata di un'aliquota pari ad un dodicesimo del suo ammontare annuo da corrispondersi con la rata di dicembre»: articolo 1 della legge 21 luglio 1965, n. 903).

Dunque, l'aver perso il ricorrente, esemplificativamente, il diritto alla pensione di gennaio, per avere egli lavorato a settembre, non appare sanzionare il «cumulo» che la norma vieta (perché a gennaio il ricorrente non ha cumulato lavoro subordinato e pensione), bensì qualcos'altro (probabilmente, si tratta di una forma di maxi-sanzione civile).

Tali coordinate interpretative non mutano nemmeno ove si ravvisasse, nella misura ablativa individuata dalla Corte di cassazione, una vera e propria sanzione per il comportamento del pensionato (tale conclusione parrebbe invero confermata dalla distanza tra la violazione della regola del cumulo e la conseguenza giuridica dell'ablazione dell'intera



annualità della pensione, nonché dalla mancanza di stretta consequenzialità causale e logica tra la violazione e la sua estrema conseguenza: come visto tale misura ha gli effetti di considerare il cumulo anche per i periodi mensili in cui il cumulo stesso non vi è stato).

Anche in tale caso dovrebbero operare le regole costituzionali di proporzione e di non irragionevolezza (Corte costituzionale n 254/2014, secondo la quale «In altri termini, poiché le sanzioni civili connesse all'omesso versamento di contributi e premi hanno una funzione essenzialmente risarcitoria, essendo volte a quantificare, in via preventiva e forfettaria, il danno subito dall'ente previdenziale, la previsione di una soglia minima disancorata dalla durata della prestazione lavorativa accertata, dalla quale dipende l'entità dell'inadempimento contributivo e del relativo danno, è irragionevole»), ampiamente infrante dalla manifesta sproporzione tra i redditi percepiti e la sanzione comminata.

Tuttavia, come già evidenziato, i principi di proporzionalità e ragionevolezza informano tutto il sistema e, quindi, la qualifica del meccanismo *de quo* come sanzione o come semplice effetto giuridico non riveste importanza dirimente al fine di risolvere la presente questione di costituzionalità: la violazione delle regole di proporzione e l'irragionevolezza del meccanismo è così manifesta da porre comunque – ritiene questo rimettente – lo stesso al di fuori di elementari regole di costituzionalità.

2° Vizio.

Si ritiene che il diritto vivente contrasti anche con l'art. 38, secondo comma Cost.

La Costituzione, infatti, prevede sul punto che «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

Nel caso di specie la normativa primaria prevede correttamente l'esistenza del sistema pensionistico pubblico (a ripartizione) e la normativa che lo finanzia.

È nel regolare l'istituto in questione, in rapporto con lo svolgimento dell'attività lavorativa subordinata, che il legislatore (nell'interpretazione datane dal diritto vivente) si ritiene avere travalicato il precetto costituzionale, posto che la scelta ablativa di un anno intero di pensione a fronte dello svolgimento di periodi di lavoro limitati ed inferiori all'annualità (quasi sempre connesse con la percezione di somme anche estremamente modeste se non irrisorie) vale essenzialmente a privare del sistema previdenziale l'assicurato che pur ne avrebbe diritto per avere versato la contribuzione necessaria (*ex lege*) all'attivazione del trattamento.

Il trattamento previdenziale acquisito (*ex lege*) non appare poter essere posto nel nulla (per una intera annualità) a fronte di una condotta lavorativa limitata a singoli periodi o, addirittura, esclusivamente ad alcune giornate di lavoro, posto che, altrimenti, il legislatore disattuerebbe il disposto del 2° comma dell'art. 38.

Con una mano, dunque, creerebbe il sistema previdenziale, con l'altra lo frusterebbe (in casi come questo), con effetti enormi, in assenza di un motivo tale da giustificare la gravità di tali conseguenze.

Come già visto, infatti, l'obiettivo di sistema del ricambio generazionale non è frustrato dallo svolgimento da parte di uno o più pensionati con Quota 100 di un limitato numero di giornate di lavoro nell'arco di un anno.

L'art. 38, secondo comma appare inoltre violato perché il singolare meccanismo punitivo previsto dalla norma qui censurata comporta che, per i soli pensionati con Quota 100 che hanno svolto una minima e parziale (sviluppata non nell'arco dell'intero anno) attività lavorativa subordinata – e per tale motivo siano stati privati integralmente dell'intero trattamento pensionistico annuale – sostanzialmente, la Repubblica non ha preveduto alcuno strumento previdenziale.

Venendosi così a creare una sorta di «esodati» della pensione Quota 100, privati dell'intero trattamento pensionistico annuale, privi di qualsiasi reddito (che non hanno sostanzialmente ricevuto, avendo ricevuto spesso pochi denari) e senza alcun mezzo di sostentamento o alcuno strumento previdenziale loro dedicato (ovviamente a parte quello che gli è stato tolto).

Evidentemente, all'età del ricorrente (63 anni nel 2020), non ci si può mantenere con meno di 80 euro all'anno e la Repubblica avrebbe dovuto provvedere a tale situazione.

3° Vizio.

Ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (20 marzo 1952): «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».



Tale norma viene in rilievo nell'ordinamento interno per il tramite dell'art. 117, primo comma Cost. imponendo tale ultima disposizione in particolare il rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali rientra anche il rispetto delle norme della CEDU (Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007).

Nel caso di specie siamo in presenza di un diritto acquisito (in base alla stessa legge che ne prevede i presupposti, nel caso di specie sussistenti, tanto che INPS ha erogato la pensione in questione nel 2019) ad una prestazione previdenziale, che conseguentemente (sussistendo un legittimo affidamento del creditore circa l'adempimento della prestazione) appare rientrare nell'ambito del concetto di «bene» di cui all'allegato 1, art. 1.

L'ablazione totale del trattamento pensionistico (nonostante ciò non sia espressamente previsto dalla norma: ancora ritorna il tema del legittimo affidamento del pensionato), cagionato dallo svolgimento di un'attività lavorativa pur incompatibile, appare completamente sproporzionato ed ingiustificato e questo appare in contrasto con l'art. 1 del protocollo addizionale (v. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 15 aprile 2014 - Ricorsi numeri 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10 e 21870/10) Stefanetti e altri c. Italia ed i richiami in essa contenuti; in particolare al punto n. 59: «La Corte osserva che è probabile che la privazione dell'intera pensione violi la suddetta disposizione (si vedano, per esempio, Kjartan Ásmundsson, sopra citata, e Apostolakis c. Grecia, n. 39574/07, 22 ottobre 2009)»; al punto n. 65: «... la maggioranza delle somme in questione, che non superano euro 1.000 al mese, deve essere ritenuta provvedere solo ai generi di prima necessità. Pertanto le riduzioni hanno indubbiamente inciso sullo stile di vita dei ricorrenti e ne hanno ostacolato il godimento in modo sostanziale.»).

Nel caso di specie, l'ablazione totale del trattamento pensionistico secondo le modalità e per le ragioni descritte nei motivi precedenti, rende evidente la totale frustrazione delle esigenze di vita del pensionato, con violazione del diritto dello stesso alla proprietà, proprietà peraltro funzionale al soddisfacimento di esigenze minime di vita ed anzi di sopravvivenza, dal che la lesione anche alla dignità dell'individuo.

Né tale ablazione integrale è giustificabile sulla base di motivi di «pubblica utilità» o di «interesse generale», proprio perché tali esimenti richiedono comunque un equo bilanciamento degli interessi in gioco, ciò che qui è escluso proprio dalla sproporzione assoluta in favore dello Stato ed ai danni del soggetto privato.

Né possono essere salvifiche le ulteriori previsioni giustificative legate ad «assicurare il pagamento ... di altri contributi o delle ammende»: come visto il tema contributivo (come tenuta generale del sistema contributivo) in relazione a prestazioni limitatissime di lavoro appare spropositato e quindi inconferente, non essendo uno o più pensionati che svolgono alcune giornate di lavoro nell'arco di un anno ad impedire il ricambio generazionale nel lavoro subordinato; il tema delle sanzioni e delle ammende sottostà alle stesse regole di proporzionalità che si ritiene avere già dimostrato che nel caso di specie sono state violate per cui sul punto non ci si ripeterà.

Parimenti, si ritiene che la gravità degli effetti di cui si discute sia idonea a provocare la lesione anche del parametro di cui all'art. 2 della Costituzione (che qui si sovrappone alle previsioni della CEDU).

Venendo in gioco il diritto ad una intera annualità di pensione, a questo remittente pare compromesso il sostentamento stesso del pensionato e, dunque dell'individuo (zero è ben al di sotto di qualunque minimo vitale, pari peraltro ad euro 689,74 nel 2020, ex art. 545, settimo comma, codice procedura civile, norma poi modificata nel 2022 con l'introduzione, tra l'altro, di un minimo vitale impignorabile di almeno 1.000,00 euro mensili di pensione: questo al solo fine di evidenziare che l'ablazione integrale dell'unica forma di reddito incide evidentemente su situazioni vitali dell'individuo e, dunque, sui suoi diritti inviolabili).

Ed un individuo privato integralmente dallo Stato del necessario sostentamento, al quale avrebbe diritto in forza di legge, senza una valida (nei termini sopra evidenziati di giustificata, proporzionata) ragione, appare leso in un suo diritto inviolabile.

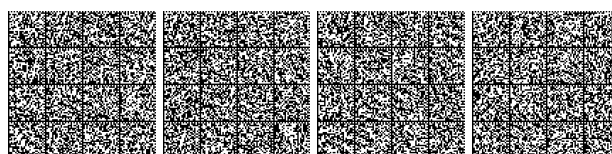
Qui, dunque, l'art. 2 Cost. in connessione all'art. 38 Cost., dovrebbe operare anche a tutela di diritti patrimoniali (a sua volta garantiti dalla Costituzione), che però sono strettamente necessari a garantire dignità personale e sociale, quali strumenti essenziali per la libertà e l'autonomia individuale.

In definitiva, sotto tale profilo, la privazione integrale ed ingiustificata (in rapporto alla violazione della regola del divieto di cumulo) di una intera annualità di pensione, quale forma di sostentamento del pensionato, pare violare allo stesso tempo sia l'art. 2 Cost., che la CEDU, nei termini appena illustrati.

8 – Discrezionalità legislativa.

Evidentemente il legislatore avrebbe potuto regolare come meglio credeva la fattispecie, seppure nel rispetto dei limiti sopra esaminati. Ma non lo ha fatto.

L'auspicata caducazione della norma posta dal diritto vivente pare importare la necessità di individuare un meccanismo di delimitazione nel tempo degli effetti della incumulabilità.



In questo senso si ritiene che, dando seguito ad un effetto/conseguenza naturale della norma, debba essere dato rilievo alla dimensione temporale mensile, ossia al rateo di riferimento.

La soluzione naturale appare essere, quindi, quella di limitare l'incumulabilità (e quindi l'indebito) alla mensilità nell'ambito della quale si sono svolte le singole prestazioni lavorative.

Infatti, le pensioni vengono erogate per legge mensilmente ed è quindi naturale che la regola del cumulo debba operare a livello mensile, privando il pensionato dei ratei nelle sole mensilità nelle quali egli ha cumulato redditi da lavoro subordinato e pensione Quota 100 (mentre come detto sarebbe privo di logicità privare il pensionato P. E. del rateo di gennaio poiché egli ha svolto alcune giornate di lavoro in settembre). Inoltre, dal punto di vista della proporzionalità e della ragionevolezza, tale soluzione permette di presidiare sia l'esigenza del ricambio generazionale, che di evitare comportamenti elusivi, mantenendo inoltre (laddove l'effetto in questione dovesse ritenersi presentare in tutto o in parte i connotati della sanzione) una più che sufficiente dissuasività.

In questo stesso senso, peraltro, si era espressa già buona parte della giurisprudenza di merito formatasi dopo la sentenza n. 234/2022 di codesta Consulta, ma prima della S.C.

Resterebbe, d'altra parte, intatta la facoltà del legislatore, qualora lo ritenesse opportuno, di regolare diversamente (ed anche in modo più favorevole) gli effetti ablativi della norma in esame, stabilendo eventualmente altri regimi (P. E. quello invocato anche in questa sede dalla difesa attorea, consistente nella limitazione dell'indebito alla somma percepita a titolo di reddito da lavoro subordinato, soluzione minimale che appare, tuttavia, impraticabile a livello interpretativo perché dal punto di vista previdenziale il diritto – qui il singolo rateo – spetta o non spetta), nel rispetto dei limiti di proporzionalità e ragionevolezza.

9 – Conclusioni.

Alla luce di tutto quanto premesso, si domanda l'abrogazione della norma qui impugnata ed in particolare dell'art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui esso prevede, nell'interpretazione datane dalla Corte di cassazione, che «la violazione del divieto di cumulo tra redditi pensionistici e da lavoro subordinato ... comporta la perdita totale del trattamento pensionistico, non solo per i mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa, bensì per tutto l'anno solare di riferimento» (Cassazione n. 30994/2024).

P. Q. M.

Il Tribunale di Ravenna, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata dispone, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953, la trasmissione degli atti (comprese le comunicazioni e le notificazioni di cui alla presente ordinanza) del presente procedimento alla Corte costituzionale affinché valuti se sia costituzionalmente legittimo, con riferimento agli articoli 2, 3, 38, secondo comma, 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (20 marzo 1952), l'art. 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui (nell'interpretazione della Corte di cassazione) prevede che «la violazione del divieto di cumulo tra redditi pensionistici e da lavoro subordinato ... comporta la perdita totale del trattamento pensionistico, non solo per i mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa, bensì per tutto l'anno solare di riferimento».

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.

Si comunichi.

Ravenna, 27 gennaio 2025

Il Giudice: BERNARDI



N. 31

Ordinanza del 15 gennaio 2025 della Corte dei conti nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2023

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Umbria – Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) – Finanziamento – Previsione di un trasferimento di risorse del fondo sanitario riferibile, indistintamente, a tutte le funzioni esercitate dall'Agenzia – Conferma, nelle previsioni autorizzatorie del bilancio di previsione per il triennio 2023-2025, dell'applicazione di questa forma di finanziamento per l'esercizio finanziario 2023.

- Legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9 (“Norme sulla istituzione e disciplina dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (A.R.P.A.)”), art. 16, comma 1, nel testo antecedente a quello sostituito dall’art. 16, comma 1, lettera k), della legge regionale 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024-2026 con modifiche di leggi regionali); legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), art. 1.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati

Antonello Colosimo, Presidente - relatore;
Luigi Francesco De Leverano, consigliere - relatore;
Annalaura Leoni, primo referendario - relatore;
Costantino Nassis, referendario;
Antonino Geraci, referendario - relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2023 e dei conti ad esso allegati per come approvato dalla giunta regionale con delibera n. 716 del 18 luglio 2024 e trasmesso dalla Presidente della Regione Umbria in pari data;

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 111, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

Vista la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, in particolare, gli articoli 9, 10, 12 e 20;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 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;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare il comma 5 dell'art. 1, a mente del quale il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;



Vista la legge della Regione Umbria 28 febbraio 2000, n. 13, di disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della regione;

Visto lo statuto della Regione dell'Umbria approvato con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 e successive modificazioni ed integrazioni;

Viste la legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18, «Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025» e la legge della Regione Umbria 2 agosto 2023, n. 9, di «Assestamento del bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025 con modifiche di leggi regionali»;

Visti il «Bilancio finanziario gestionale di previsione 2023-2025» (ex art. 39, comma 10, del decreto legislativo n. 118/2011), approvato con D.G.R. n. 1351 del 21 dicembre 2022, e il «Bilancio finanziario gestionale di previsione 2023-2025 assestato» approvato con D.G.R. n. 809 del 2 agosto 2023;

Visto il disegno di legge avente per oggetto il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023 della Regione Umbria, approvato con D.G.R. n. 453 del 17 maggio 2024 e rettificato con D.G.R. n. 554 del 12 giugno 2024 e con D.G.R. n. 652 del 9 luglio 2024;

Viste le note istruttorie trasmesse ed i correlati riscontri pervenuti dalla giunta regionale;

Viste le note di questa Sezione n. 1714 e n. 1715 del 21 giugno 2024, con le quali è stata inviata, rispettivamente alla regione e alla Procura regionale della Corte dei conti, la minuta di relazione, allo stato dell'istruttoria, contenente le osservazioni dei magistrati relatori sui singoli aspetti della gestione finanziaria e patrimoniale della regione nell'esercizio 2023;

Visti le precisazioni e i chiarimenti alle osservazioni contenute nella minuta di relazione, resi dalla regione con nota prot. n. 0150344 del 27 giugno 2024, successivamente integrata con nota n. 0155375 del 3 luglio 2024;

Vista la deliberazione della Sezione n. 115/2024/PARI adottata all'esito della nell'adunanza camerale per il contraddittorio del 4 luglio 2024, con la quale è stato assegnato termine alle parti per depositare memorie conclusive sull'oggetto del giudizio;

Viste la memoria presentata dalla Regione Umbria con nota n. 0159295 dell'8 luglio 2024 e la requisitoria della Procura regionale per l'Umbria inviata in pari data;

Vista la D.G.R. n. 678 dell'11 luglio 2024, con la quale la Giunta regionale ha ritirato il disegno di legge di rendiconto generale dell'Amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2023 approvato con delibera del 17 maggio 2014, n. 453;

Vista la decisione n. 116/2024/PARI con la quale la Sezione, all'esito dell'udienza del 12 luglio 2024, ha dichiarato «non luogo a provvedere, in ordine alla decisione di parifica, avente ad oggetto lo schema di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio 2023 originariamente approvato con D.G.R. n. 453 del 17 maggio 2024 e successive modificazioni ed integrazioni»;

Vista la D.G.R. n. 716 del 18 luglio 2024, con la quale la Giunta regionale ha approvato il disegno di legge «pre-disposto in esecuzione di quanto disposto con D.G.R. n. 678 dell'11 luglio /2024» avente per oggetto «Rendiconto generale dell'amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2023», la «Relazione» che lo accompagna e i documenti a ciò correlati;

Vista l'ulteriore attività istruttoria espletata dalla Sezione;

Vista la nota di questa Sezione n. 2555 del 24 settembre 2024, con la quale è stata trasmessa alle parti, Procura regionale e Regione Umbria, la minuta di relazione, allo stato dell'istruttoria, contenente le osservazioni dei magistrati relatori sui singoli aspetti della gestione finanziaria e patrimoniale dell'esercizio 2023;

Vista la nota prot. n. 0217934 del 30 settembre 2024, con la quale la regione ha formulato precisazioni e chiarimenti alle osservazioni di cui alla predetta minuta di relazione, successivamente integrata con nota n. 0218025 di pari data;

Valutati gli esiti dell'attività istruttoria in ordine alla verifica delle poste finanziarie e patrimoniali contenute nel rendiconto generale della regione e nei conti ad esso allegati;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 135/2024/PARI, con la quale si è dato atto della definizione del contraddittorio all'esito dell'adunanza camerale del 3 ottobre 2024;

Visto il decreto n. 3 del 3 ottobre 2024 con il quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha fissato l'udienza per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria - esercizio finanziario 2023, per il giorno 11 ottobre 2024;



Vista la requisitoria del pubblico ministero del 10 ottobre 2024 recante la richiesta di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, primo comma, legge regionale n. 9/1998 nel testo, applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche apportate con legge regionale 12/2024 e, comunque, di esclusione dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio dell'importo di euro 14.213.516,19 di cui al capitolo 02490 S e, per l'effetto, di diniego di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria relativo all'esercizio 2023, nei termini in cui formulato;

Uditi, alla pubblica udienza dell'11 ottobre 2024: i relatori, Presidente Antonello Colosimo, Consigliere Luigi Francesco De Leverano, primo referendario Annalaura Leoni e referendario Antonino Geraci; il pubblico ministero, nella persona del Procuratore regionale f.f., Cons. Antongiulio Martina e la Presidente della Giunta regionale, Donatella Tesei; con l'assistenza della dott.ssa Antonella Castellani, in qualità di Segretario verbalizzante;

Vista la decisione 147/2024/PARI di pari data con la quale il Collegio ha parificato il rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio 2023 ad eccezione del capitolo di spesa 2490 e conseguenti effetti, in relazione al quale ha sospeso il giudizio, rinviando a separato provvedimento la proposizione, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nei termini di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge regionale 1° agosto 2024, n. 12, e disposizioni correlate;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 17 maggio 2024 questa Sezione regionale di controllo ha ricevuto il disegno di legge di rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2023 – approvato in pari data dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 453 e successivamente emendato con D.G.R. n. 554 del 12 giugno 2024 e con D.G.R. n. 652 del 9 luglio 2024 – trasmesso per consentire lo svolgimento del giudizio di parificazione, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, come previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

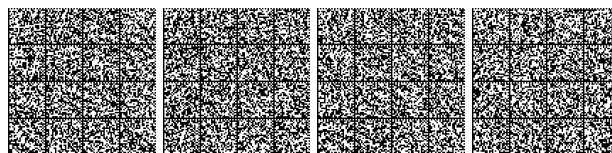
1.1. La Sezione ha, pertanto, svolto i dovuti approfondimenti istruttori sulla legittimità e regolarità della gestione nell'esercizio, per poi trasmettere, con note prot. n. 1714 e n. 1715 del 21 giugno 2024, rispettivamente alla regione e alla Procura regionale, la minuta di relazione, allo stato degli atti, contenente gli esiti delle indagini e le osservazioni dei magistrati relatori sui singoli aspetti della gestione finanziaria e patrimoniale regionale dell'esercizio 2023, in merito alle quali la regione ha formulato precisazioni e reso chiarimenti (nota prot. n. 0150344 del 27 giugno 2024, successivamente integrata con nota n. 0155375 del 3 luglio 2024, nonché documentazione trasmessa con note prot. n. 0156846 e n. 0156854 del 4 luglio 2024).

1.2. Nel corso della adunanza camerale per il contraddittorio orale con la Procura regionale e la Regione Umbria svoltasi il 4 luglio 2024, l'organo requirente ha espresso dubbi in merito alla legittimità del finanziamento delle funzioni dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) dell'Umbria, pari ad euro 14.213.516,19, disposto ai sensi dell'art. 16 della legge regionale 6 marzo 1998, n. 9, a valere su risorse del Fondo sanitario nazionale, in considerazione dei principi espressi dalla Corte costituzionale con pronuncia n. 1/2024.

Con deliberazione n. 115/2024/PARI, il Collegio ha, pertanto, assegnato termine alle parti per depositare memorie conclusive sull'oggetto del giudizio e, con nota prot. n. 1849 del 6 luglio 2024, il Magistrato istruttore ha posto, quindi, alla regione ulteriori specifici quesiti in merito alle risorse destinate nell'esercizio 2023 al finanziamento annuale dell'A.R.P.A. umbra.

La regione ha formulato le proprie considerazioni con nota n. 0159295 dell'8 luglio 2024; la Procura regionale, con requisitoria depositata in pari data e trasmessa alla regione con nota prot. n. 1862, ha concluso chiedendo alla Sezione di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge regionale n. 9/1998 — per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. avuto riguardo alla norma interposta di cui all'art. 20 decreto legislativo 118/2011, con gli articoli 117, secondo comma, lettera m) e 32 Cost. nonché con gli articoli 81, sesto comma, 97 e 119, primo comma, Cost. — e, comunque, di escludere l'importo di euro 14.213.516,19 di cui al capitolo 02490 S dal perimetro sanitario, rideterminando conseguentemente il disavanzo da recuperare ex art. 42, commi 1 e 12, del decreto legislativo n. 118/2011, e, per l'effetto, di negare la parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria relativo all'esercizio 2023, nei termini in cui formulato.

2. Con deliberazione n. 678 dell'11 luglio 2024, avente ad oggetto «Rendiconto generale dell'amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2023. Determinazioni», la Giunta regionale, preso atto dei contenuti della delibera-



zione della Sezione n. 115/2024/PARI e del verbale allegato alla medesima, nonché delle successive note della Sezione n. 1849 del 6 luglio 2024 e n. 1862 dell'8 luglio 2024, inerenti all'utilizzazione del capitolo 2490_S del bilancio regionale 2023 per il finanziamento delle attività di ARPA Umbria, nonché delle memorie conclusive trasmesse dalla stessa regione l'8 luglio 2024, ha ritirato il disegno di legge di Rendiconto generale dell'amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2023 approvato, dando mandato ai propri servizi di predisporre una nuova versione «prevedendo un accantonamento cautelativo e prudenziale di euro 14.213.516,19 nelle more della predisposizione delle modifiche da apportare all'art. 16 della legge regionale n. 9/1998 anche a seguito del confronto e delle eventuali osservazioni della Corte dei conti e del comunicato della Conferenza delle regioni dell'11 luglio in ordine alle iniziative che saranno assunte dalla medesima, a livello nazionale, relativamente alle modalità di finanziamento delle Agenzie regionali».

2.1. La Sezione, pertanto, con decisione n. 116/2024/PARI, all'esito dell'udienza del 12 luglio 2024, ha dichiarato «non luogo a provvedere, in ordine alla decisione di parifica, avente ad oggetto lo schema di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio 2023 originariamente approvato con D.G.R. n. 453 del 17 maggio 2024 e successive modificazioni ed integrazioni».

3. Il disegno di legge avente ad oggetto il «Rendiconto generale dell'amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2023» è stato, quindi, nuovamente approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 716 del 18 luglio 2024, presentato in pari data a questa Sezione con nota n. 0168229.

Dai dati di rendiconto emergeva (*rectius*, veniva confermato) che la Regione Umbria avesse disposto, ai sensi dell'art. 16 della legge regionale n. 9/1998, un trasferimento di risorse all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.), pari ad euro 14.213.516,19, come risultante dalle movimentazioni del capitolo della parte spesa del rendiconto per l'esercizio 2023 n. 2490_S (intestato «art. 20, comma 2 - Spese per il finanziamento dell'attività dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) - art. 16, legge regionale 6 marzo 1998, n. 9»), a valere su risorse del Fondo sanitario nazionale (FSN).

Risultava, inoltre, valorizzato un (nuovo) accantonamento al 31 dicembre 2023 per «rischi copertura art. 16 legge regionale n. 9/1998» dell'importo di euro 14.213.516,19, corrispondente alla quota del finanziamento erogato nel corso del 2023 all'A.R.P.A., disposto, ai sensi dell'art. 16, comma 1, della legge reg. n. 9/1998, a valere sulle risorse del FSN.

L'accantonamento risulta essere stato destinato, secondo quanto riportato nella Relazione sulla gestione, «a far fronte all'eventuale rischio di copertura con fondi regionali del finanziamento erogato nell'esercizio 2023»; in tale documento si rappresenta, inoltre, che «a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 4 gennaio 2024 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10 della legge della Regione Siciliana n. 6/2001, che, analogamente alla norma della Regione Umbria, dispone l'assegnazione alla propria ARPA di una quota di finanziamento ordinario annuale a carico del Fondo sanitario regionale, la Giunta regionale ha ritenuto opportuno, nelle more della predisposizione delle modifiche da apportare alla legge regionale n. 9/1998 e delle iniziative che saranno assunte a livello nazionale dalla Conferenza delle regioni, relativamente alle modalità di finanziamento delle ARPA, procedere ad un accantonamento cautelativo nel Rendiconto di una somma pari all'intera quota di Fondo sanitario regionale erogato ad ARPA nell'esercizio 2023».

4. Parallelamente, con legge regionale 1° agosto 2024, n. 12 «Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024-2026 con modifiche di leggi regionali», venivano disposte modificazioni alla legge regionale 6 marzo 1998, n. 9, tra le quali l'integrale sostituzione dell'art. 16.

5. All'esito degli ulteriori accertamenti istruttori disposti dalla Sezione, con nota n. 2555 del 24 settembre 2024, è stata trasmessa alle parti, Procura regionale e Regione Umbria, la nuova minuta di relazione, allo stato degli atti, contenente le osservazioni dei magistrati relatori sui singoli aspetti della gestione finanziaria e patrimoniale dell'esercizio 2023.

In particolare, veniva sottoposta nuovamente al contraddittorio delle parti la questione relativa alla rilevanza nella fattispecie di quanto affermato dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 1/2024 – ed in particolare, pertanto, della conformità a Costituzione dell'art. 16 della legge regionale n. 9/1998 – alla luce degli elementi emersi all'esito degli approfondimenti istruttori disposti e del contraddittorio cartolare.

La regione ha formulato le proprie (ulteriori) controdeduzioni con memorie del 30 settembre 2024 (nota prot. n. 0217934, integrata con nota n. 0218025).

5.1. Nell'adunanza del 3 ottobre 2024 le parti hanno, quindi, espresso le proprie considerazioni in merito agli esiti degli accertamenti effettuati. La regione ha trasmesso ulteriori note in data 3 ottobre 2024 (prot. n. 0221264) e in data 8 ottobre 2024 (prot. n. 0224155), sostenendo, con deduzioni in fatto ed argomentazioni in punto di diritto, la sostanziale finalizzazione del finanziamento disposto ai sensi della richiamata normativa al soddisfacimento di esigenze riconducibili ai livelli essenziali di assistenza.



La Procura regionale ha depositato requisitoria scritta in data 10 ottobre 2024 (prot. n. 131), rinnovando conclusivamente le medesime richieste già formulate con l'atto depositato in occasione dell'udienza del 12 luglio 2024.

6. Con decisione 147/2024/PARI, il cui dispositivo è stato letto all'esito dell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2024, il Collegio ha parificato il rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio 2023 ad eccezione del capitolo di spesa 2490 e dei conseguenti effetti, in relazione al quale ha sospeso il giudizio, per sollevare, con la presente separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge regionale 1° agosto 2024, n. 12, e delle disposizioni correlate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

7. Il Collegio assume di poter considerare ormai acquisita la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale di leggi che le stesse si trovino ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza – diretta o mediata – sugli equilibri di bilancio (da ultimo Corte costituzionale n. 120/2024; n. 39/2024), anche in relazione a parametri ulteriori e diversi dall'art. 81 della Costituzione, ivi compresi quelli attinenti alla definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, qualora l'accertamento della relativa lesione da parte della norma legittimante la spesa si rifletta, in ultimo, sugli effetti – in termini di parificabilità o meno di una singola posta contabile – del sindacato reso in sede di parifica (in questo senso, in particolare, Corte costituzionale n. 196/2018 e n. 138/2019).

8. L'art. 16 della legge regionale umbra 6 marzo 1998, n. 9 regola il finanziamento delle funzioni esercitate dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) dell'Umbria, istituita e disciplinata dalla stessa legge regionale, adottata per dare applicazione alle disposizioni statali di riorganizzazione dei controlli ambientali intervenute a seguito dell'abrogazione, con *referendum* del 18 aprile 1993, di alcune disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che affidavano alle unità sanitarie locali i controlli in materia ambientale, funzioni esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione.

8.1. Più precisamente, l'art. 03 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, introdotto in sede di conversione con legge 21 gennaio 1994, n. 61, ha previsto l'attribuzione dello svolgimento delle attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente di interesse regionale e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ad agenzie da istituirsi con leggi regionali o provinciali, con attribuzione alle medesime o alle relative articolazioni territoriali delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione, nonché del personale, dell'attrezzatura e della dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente; è stato consentito anche l'utilizzo di personale già in organico presso le regioni o presso enti finanziati con risorse regionali, con corrispondente riduzione degli organici regionali, dei relativi oneri e dei trasferimenti destinati agli enti, finanziati con risorse regionali, di provenienza del personale dell'Agenzia.

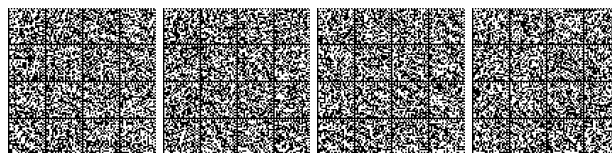
La normativa statale ha espressamente escluso (art. 03, comma 2) che dall'istituzione delle Agenzie regionali derivassero oneri aggiuntivi per le regioni.

8.2. La legge regionale dell'Umbria 6 marzo 1998, n. 9 ha, pertanto, istituito (art. 1) l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) dell'Umbria, dotata di personalità giuridica pubblica, autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile e sottoposta alla vigilanza della Giunta regionale, con compiti di consulenza e di supporto tecnico-scientifico per le attività pubbliche e private di cui all'art. 1 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, ulteriormente specificati all'art. 2.

8.2.1. All'art. 16, rubricato «Norma finanziaria», sono state, quindi, definite le modalità di finanziamento dell'Agenzia neoistituita.

In particolare, il legislatore regionale ha previsto, in termini generali, che «In attesa della determinazione da parte dello Stato della quota del fondo sanitario nazionale da destinare al finanziamento delle agenzie regionali per la protezione ambientale, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge» la regione facesse fronte «mediante l'istituzione del capitolo 2490 nella parte spesa del bilancio regionale, sul quale sono iscritte per l'esercizio finanziario in corso lire 9.000.000.000 (nove miliardi); il capitolo del bilancio regionale relativo al fondo sanitario nazionale, per il medesimo esercizio, è ridotto di pari importo» (comma 1).

È stato, poi, stabilito che ulteriori risorse del bilancio regionale determinate dalla Giunta regionale e provenienti da ecotasse, nonché da fondi comunitari e statali fossero assegnate all'A.R.P.A. per lo svolgimento di specifiche attività di competenza (comma 2).



Conclusivamente, come chiarito dall'art. 15, comma 2, le risorse finanziarie dell'A.R.P.A. risultavano costituite dalla dotazione finanziaria annualmente assegnata dalla regione, di cui all'art. 16, dai proventi derivanti dalle attività svolte sulla base delle convenzioni con gli enti locali (art. 3, commi 2 e 3) e con le Unità sanitarie locali, (art. 4, comma 3), nonché dalle entrate per prestazioni a favore di terzi (art. 12, comma 2).

8.3. Il legislatore statale è nuovamente intervenuto in materia con legge 28 giugno 2016, n. 132, di «Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale», regolando specificamente anche ruolo e funzioni delle Agenzie regionali all'interno del sistema nazionale, pur sempre demandando alla normativa regionale la definizione di struttura, funzionamento, finanziamento e pianificazione delle attività delle stesse (art. 7). In particolare, le agenzie sono chiamate a svolgere le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento nei territori di rispettiva competenza dei Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), che, applicazione in materia ambientale dei LEP (art. 2, comma 1, lettera e), costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività declinate dall'art. 3 «Funzioni del Sistema nazionale», che quest'ultimo è tenuto a garantire «anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria» (art. 9); la definizione dei LEPTA e dei criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi è stata demandata a decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, allo stato non ancora intervenuto.

8.4. La Regione Umbria ha adeguato la normativa regionale all'impianto definito dalla legge n. 132/2016 con un articolato intervento di modifica della legge regionale n. 9/1998, operato con legge regionale 16 luglio 2020, n. 7. All'esito, risulta confermato il modello di finanziamento delle funzioni dell'Agenzia; in particolare, alcuna modifica è stata apportata in tale occasione all'art. 16.

8.5. Come anticipato, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia con la legge regionale 1º agosto 2024, n. 12, nella pendenza del giudizio di parificazione del rendiconto 2023, in particolare modificando il testo dell'art. 16 che, nel testo attualmente vigente, prevede che «1. Il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge è assicurato nel modo seguente: a) per tutte le funzioni e le attività, associate direttamente e indirettamente alla prevenzione collettiva e al controllo dei rischi sanitari, alla tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati, correlate all'erogazione dei LEPTA riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), mediante una quota del Fondo sanitario regionale determinata annualmente, in ragione degli obiettivi definiti nel Piano di cui all'art. 1-bis, comma 3, fino all'importo massimo di euro 14.213.516,19 disponibile alla Missione 13, Programma 01, Titolo 1, del Bilancio regionale di previsione; b) per il finanziamento del contributo di cui al comma 2, lettera b) del precedente art. 15, quantificato in euro 100.000,00 per il triennio 2024- 2026, mediante le risorse disponibili della Missione 09, Programma 02, Titolo 1, del Bilancio di previsione 2024-2026.

2. La regione è altresì autorizzata a conferire all'A.R.P.A. ulteriori risorse, nell'ambito della vigente legislazione regionale, per lo svolgimento di attività e/o progetti specifici.

3. Per gli anni successivi il contributo di cui al precedente comma 1, lettera b) è determinato annualmente con la legge di bilancio, ai sensi dell'art. 38, comma 1 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)».

Conformemente, l'art. 15, comma 2, ora stabilisce che «2. Nelle more della definizione da parte dello Stato dei criteri di finanziamento del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge n. 132/2016, le entrate dell'A.R.P.A. sono costituite da: a) una quota del Fondo sanitario regionale ad essa destinata annualmente dalla regione, determinata in relazione agli obiettivi dei livelli delle prestazioni LEPTA riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) definiti nel Piano di cui all'art. 1-bis, comma 3; b) un contributo annuale attribuito dalla regione per l'espletamento di ulteriori attività non riconducibili ai LEA assegnate all'A.R.P.A. dalla regione stessa; c) ulteriori risorse regionali determinate dalla Giunta regionale e provenienti da ecotassa, nonché da fondi comunitari e statali, per lo svolgimento di attività e/o progetti specifici commissionati dalla regione all'Agenzia; d) gli eventuali finanziamenti destinati all'A.R.P.A. dalle province, dai comuni e dalle aziende sanitarie sulla base delle convenzioni di cui all'art. 3, commi 2 e 3 e all'art. 4, comma 3; e) i proventi per prestazioni fornite ad altri enti pubblici o a privati compatibilmente con le proprie finalità istituzionali; f) finanziamenti statali aggiuntivi per specifiche finalità; g) finanziamenti dell'Unione europea per progetti specifici; h) lasciti e donazioni; i) le rendite dal patrimonio; l) ogni altra entrata acquisita in conformità alle norme che ne disciplinano l'attività».

9. Dalla ricostruzione del quadro normativo deriva, pertanto, che, attraverso quanto disposto dall'art. 16 della legge regionale umbra n. 9/1998 — nella formulazione antecedente alle recenti modifiche apportate con legge regionale n. 12/2024 — il legislatore regionale abbia delineato le modalità di finanziamento della A.R.P.A. umbra consentendo, in particolare, un trasferimento di risorse del fondo sanitario indistinto — «in attesa della determinazione da parte dello Stato della quota del fondo sanitario nazionale da destinare al finanziamento delle agenzie regionali per la protezione



ambientale» (così art. 16, comma 1) – volte indistintamente a sostenere gli «oneri derivanti dall’attuazione della presente legge», e, pertanto, genericamente tutti i compiti assegnati all’Agenzia; ciò (i) istituendo il capitolo 2490 nella parte spesa del bilancio regionale e (ii) iscrivendovi risorse, quantificate per l’esercizio in corso, reperite attraverso la pari riduzione degli importi assegnati al capitolo del bilancio regionale relativo al fondo sanitario nazionale. Tale meccanismo ha trovato conferma attraverso l’applicazione della citata disposizione nei successivi esercizi, ivi compreso l’esercizio 2023, in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nella legge di bilancio di previsione (per l’esercizio d’interesse, art. 1, legge regionale 21 dicembre 2022, n. 18) e, conseguentemente, delle specifiche indicazioni contenute nel correlato bilancio finanziario gestionale di previsione adottato ai sensi dell’art. 39, comma 10, del decreto legislativo n. 118/2011 (nella fattispecie, D.G.R. n. 1351 del 21 dicembre 2022).

Al delineato modello generale di finanziamento si affianca – quale eccezione alla regola – la previsione del comma 2 del citato art. 16, che prevede la destinazione di ulteriori risorse del bilancio regionale determinate dalla Giunta regionale e provenienti da ecotasse, fondi comunitari e statali, allo svolgimento di specifiche attività di competenza dell’A.R.P.A.

L’impianto trova, quindi, conferma nell’art. 15, comma 2, della legge regionale n. 9/1998, che riepiloga le risorse finanziarie dell’Agenzia, costituite dalla dotazione finanziaria annualmente assegnata dalla regione, di cui all’art. 16, e dai proventi derivanti dalle attività svolte sulla base delle convenzioni con enti locali, ASL e altri soggetti pubblici e privati.

10. Con sentenza 23 novembre 2023-4 gennaio 2024, n. 1, la Corte costituzionale – nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 90, comma 10, legge regionale siciliana n. 6/2001, come sostituito dall’art. 58, comma 2, legge regionale siciliana n. 9/2015, che prevedeva che tutte le spese per il funzionamento all’A.R.P.A. siciliana potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale – ha ritenuto la disposizione censurata violativa dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui all’art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché chiarito che quest’ultima disposizione richiede alle Regioni di garantire, nell’ambito del bilancio, un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, stabilendo così le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA. Il citato art. 90, comma 10, non distingueva, invero, tra spese necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Ed, invero, l’art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011, impone alle regioni, nell’ambito del bilancio regionale, l’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un’agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l’esercizio in corso. Come chiarito dalla Corte costituzionale, nella richiamata pronuncia, «per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prescrive l’adozione di un’articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella Sezione A) “[e]ntrate” (lettera a), indica il “finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della Sezione B) “[s]pesa”, la “spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]”. Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a “garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria”».

Nei propri precedenti, dalla stessa richiamati, è stato segnalato che il citato art. 20 «“stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni”, da cui scaturisce “l’impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi”» (sentenza n. 132 del 2021); la norma interposta è stata ritenuta «specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sentenza n. 233 del 2022).

Analogo schema risulta seguito dall’art. 16, comma 1, della legge regionale umbra n. 9/1998, che, pertanto, il Collegio ritiene si ponga anch’esso in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all’art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al decreto legislativo n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001; la norma regionale, invero, non introduce – né avrebbe potuto, quando fu adottata – alcuna correlazione tra il trasferimento di risorse



del fondo sanitario all'A.R.P.A. e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA e, pertanto, altera la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, vanificando, così, gli obiettivi di armonizzazione contabile che la disposizione normativa statale persegue, dando contenuto al parametro costituzionale.

Né il Collegio ha ritenuto dissuasive le ampie argomentazioni fornite dall'Amministrazione regionale, volte a dimostrare una sostanziale coincidenza tra il perseguimento istituzionale dei LEPTA — peraltro, allo stato, ancora privi di completa attuazione, stante la mancata adozione degli atti di definizione degli stessi — e la realizzazione dei LEA, attraverso la valorizzazione delle funzioni di prevenzione della salute collettiva che le A.R.P.A. si vedono intestate, che giustificerebbero l'assegnazione delle risorse del FSR.

La regione ha, invero, sostenuto, già nelle prime difese, la sostanziale finalizzazione del finanziamento disposto ai sensi della richiamata normativa al soddisfacimento di esigenze riconducibili ai livelli essenziali di assistenza. L'amministrazione ha inteso, in particolare, valorizzare la stretta correlazione tra la stessa istituzione delle A.R.P.A. e l'esercizio di funzioni sanitarie e la ascrivibilità dei compiti assegnati alle stesse al settore sanitario, di ricerca, di indagine e di prevenzione, in ottica di prevenzione per la salute; in particolare, è stata segnalata l'integrazione tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale e la prevenzione collettiva e la sanità pubblica previste quali LEA — ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 di definizione e aggiornamento degli stessi — al cui perseguimento le A.R.P.A. concorrerebbero mediante l'espletamento delle proprie attività istituzionali conferite dall'art. 3 della legge n. 132/2016, declinate attraverso il Catalogo dei servizi e rese uniformi a livello nazionale attraverso i livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali (LEPTA).

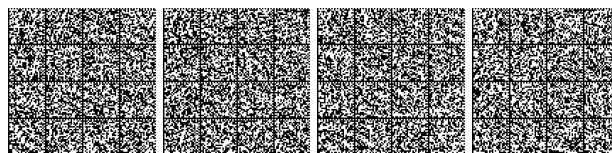
In sintesi, la regione ha, da un lato, confermato che il finanziamento delle funzioni dell'A.R.P.A. avvenga in principal modo ed in via generalizzata attraverso l'attribuzione di risorse del Fondo sanitario indistinto; ha cercato, però, di dimostrare che le attività svolte dall'Agenzia non possano ritenersi globalmente estranee a finalità pertinenti con l'utilizzo di risorse afferenti al perimetro sanitario. A tali fini ha fornito prospetti elaborati sulla base dei dati contabili dell'Agenzia che riconducono risorse anche superiori all'intero ammontare del finanziamento a carico del Fondo sanitario all'erogazione di LEPTA sostanzialmente ricondotti dalla regione ai LEA.

Sul punto si ritiene dirimente il richiamo alle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale nella citata pronuncia n. 1/2024 e, soprattutto, nella precedente pronuncia n. 172/2018, ove chiaramente si afferma che «le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e [...], anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario».

La Sezione, anche in considerazione di quanto chiaramente affermato dalla Corte costituzionale, non esclude, conclusivamente, che l'A.R.P.A. Umbria, attraverso le risorse del FSR che le vengono attribuite, possa svolgere — ed in effetti svolga — anche attività correlate all'erogazione dei LEA, in particolare di «Prevenzione collettiva e Sanità pubblica»; la garanzia delle attività a queste ultime riferibili rimane, comunque, compito del Servizio sanitario nazionale, come chiaramente indicato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, ma già ricavabile dagli articoli 7-bis e ss. del decreto legislativo n. 502/1992, che, infatti, contempla forme di coordinamento con le A.R.P.A. (art. 7-*quinquies*) per l'integrazione tra politiche sanitarie e politiche ambientali, richiamate dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017 con specifico riferimento agli interventi di tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati. Si ritiene, pertanto, che tale eventuale partecipazione all'assicurazione dei livelli essenziali di assistenza come innanzi specificati non possa considerarsi permeare in via generale tutto l'operato dell'Agenzia, sì da giustificare un indistinto finanziamento delle sue funzioni attraverso risorse da destinare ai LEA, comprendendo anche quelle attività non riferibili ai medesimi.

Al descritto profilo di non conformità a Costituzione della norma di finanziamento dell'A.R.P.A. umbra — che pur potrebbe esaurire ogni ragionamento circa la non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità sorti al Collegio rimettente, in quanto favorevolmente scrutinato, come detto, in fattispecie che si ritiene sostanzialmente coincidente, nella richiamata sentenza n. 1/2024 della Corte costituzionale — si affiancano, a giudizio della Sezione, ulteriori censure di incostituzionalità, che strettamente si correlano alle considerazioni già esposte, in una lettura di sistema delle disposizioni costituzionali e interposte che sostanziano la tutela e la garanzia del diritto alla salute attraverso il principio di equilibrio di bilancio; temi in parte rappresentati anche in sede di rimessione delle questioni esitate nella citata pronuncia 1/2024 (Corte dei conti, SS. RR. Siciliane ordinanza n. 2/2023), su cui la Corte non ha ritenuto necessario soffermarsi, qualificandole assorbite, e che, pertanto, si valorizzano e ripropongono a corredo degli argomenti già sviluppati.

Si prospetta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» — tra i quali



è da annoverarsi il diritto alla salute, tutelato dall'art. 32 Cost. – «che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», anch'essa, peraltro, da correlarsi alle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011, in particolare l'art. 20, che, attraverso regole di trasparenza, esprimono e impongono un vincolo tra risorse e finalità da perseguire quale modalità contabile finalizzata alla effettività del finanziamento ed alla conseguente garanzia dei LEA; la destinazione a generico favore del funzionamento dell'A.R.P.A. di risorse del perimetro sanitario è, in ultima analisi, suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute (fondamentale, come di recente ribadito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 195/2024), distraendo ad altri fini risorse destinate alla sua garanzia.

Si ritiene, poi, concretizzata la violazione degli articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost, posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, dato l'ampliamento della capacità di spesa ordinaria, che deriva dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

Né può ritenersi possibile fornire alla disposizione una lettura che la riconduca all'interno del compatibile con il testo costituzionale, salvi l'esondazione dal perimetro interpretativo e un non ammissibile sconfinamento in attività di manipolazione del testo normativo. La disposizione, invero, nulla prevede (né, invero, avrebbe potuto prevedere, non essendo stata oggetto di interventi di modifica a fronte del mutato quadro costituzionale, salvo i recentissimi operati nel 2024) che possa consentirne una lettura che correli il suddetto finanziamento al perseguimento dei LEA o che comunque rinvii ad attività programmatiche e di rendicontazione che diano fondamento e consentano di ritenere rispettato il parametro di trasparenza incarnato dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011.

11. La questione della conformità a Costituzione dell'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 9/1998 e delle correlate disposizioni che ne hanno confermato l'applicazione anche nell'esercizio finanziario 2023, ritenuta non manifestamente infondata per le ragioni esposte, assume, a giudizio del Collegio, specifica rilevanza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per tale esercizio.

La Sezione ha potuto, invero, accertare che tali disposizioni rappresentano il fondamento normativo sulla scorta del quale la regione nell'esercizio di riferimento ha disposto un trasferimento di euro 14.213.516,19 a valere su risorse del Fondo sanitario, volte a sostenere, come illustrato, in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'A.R.P.A.

Ove, pertanto, il vaglio di costituzionalità delle disposizioni censurate si concludesse in termini conformi a quanto prospettato dal Collegio, con conseguente rimozione delle medesime dall'ordinamento giuridico, la Sezione dovrebbe accertare, quale conseguenza, l'illegittimità della spesa disposta dalla regione a favore di A.R.P.A. a valere su risorse del FSR e priva di correlazione con l'erogazione dei LEA, con conseguente esclusione dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio dell'importo di euro 14.213.516,19 di cui al capitolo 02490_S; il saldo di quest'ultimo registrerebbe, pertanto, un risultato positivo, essendo maggiore il totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili e per lo stesso importo andrebbe dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 (Corte cost., sentenza n. 233/2022).

Dagli accertamenti istruttori, il Collegio non ha ritenuto possibile desumere – per escludere l'eventuale rilevanza in concreto della censura – la sussistenza di alcuna effettiva predeterminata correlazione tra il conferimento di risorse del FSR all'A.R.P.A. ed il perseguimento dei livelli essenziali di assistenza, né ciò è apparso dimostrato in sede di rendicontazione.

Al contrario, il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2023/2025 predisposto dall'Agenzia, riferendosi alle fonti di finanziamento dell'Agenzia, chiarisce che la quota del FSR ricevuta sia da destinarsi «alle attività istituzionali obbligatorie» e che rappresenti il 94% del totale dei contributi ricevuti per l'attività istituzionale, pari ad euro 15.081.248,00, come desumibile dal bilancio preventivo economico 2023-2025, adottato con D.D.G. n. 546 del 28 dicembre 2022, ovvero di risorse «essenzialmente destinate alla copertura dei costi di funzionamento dell'Agenzia».

Dall'esame dei dati di bilancio consuntivo dell'A.R.P.A. per l'esercizio 2023 – adottato con determinazione del Commissario straordinario n. 343 del 31 luglio 2024, il cui procedimento d'approvazione da parte della regione è risultato ancora pendente alla data dell'odierno giudizio – è stato possibile riscontrare che i contributi in conto esercizio riferibili a risorse del FSR per euro 14.213.516,19 hanno rappresentato il 79% del valore della produzione, pari in totale ad euro 17.992.703,75; pertanto, anche a consuntivo è risultato confermato quanto rilevato in sede di programmazione, circa la generica destinazione delle dette risorse al funzionamento di A.R.P.A.

11.1. Il Collegio ritiene di dover escludere che la rilevanza della questione a fini decisorii possa essere elisa dalla previsione in sede di rendiconto di un accantonamento di importo pari al trasferimento di risorse del FSR disposto a favore dell'A.R.P.A., che la regione ha cautelativamente previsto al fine di «far fronte all'eventuale rischio di copertura con fondi regionali del finanziamento erogato nell'esercizio 2023».



L'accantonamento incide sulla quantificazione della parte disponibile (negativa) del risultato di amministrazione, incrementando il disavanzo per un importo pari al trasferimento di risorse del Fondo sanitario ad A.R.P.A., in termini che rendono il saldo apparentemente equivalente a quello che si sarebbe determinato ove il trasferimento non fosse mai stato disposto e, pertanto, l'illegittimità in concreto non perpetrata.

Gli effetti contabili che il Collegio ha illustrato, consistenti nella non corretta costruzione del perimetro sanitario, risultano, d'altro canto, nei fatti realizzati e la corretta via per consentire l'effettiva ricostituzione del medesimo, ponendo nel nulla gli effetti del trasferimento, è, come visto, la rideterminazione in aumento della parte vincolata del risultato di amministrazione, per effetto del saldo positivo del perimetro, che, però, presuppone la previa dichiarazione d'incostituzionalità della norma di legge regionale legittimante, al momento, l'erogazione delle risorse. L'accantonamento, peraltro, potrebbe essere liberato dall'amministrazione, ove questa accerti che le condizioni della valorizzazione non siano più sussistenti (art. 46 decreto legislativo n. 118/2011). Nella fattispecie la regione ha subordinato tale valorizzazione al ricorrere di peculiari ragioni, riconoscendo un rischio di eventuale copertura con fondi regionali del finanziamento erogato all'A.R.P.A. nel 2023, «nelle more della predisposizione delle modifiche da apportare alla legge regionale n. 9/1998 e delle iniziative che saranno assunte a livello nazionale dalla Conferenza delle regioni, relativamente alle modalità di finanziamento delle ARPA» – queste ultime intervenute nel mese di luglio 2024, come riferito dalla regione – riconducendo, pertanto, l'esigenza di un accantonamento cautelativo a due eventi *medio tempore* verificatisi e che, si nota, non avrebbero potuto incidere (e non hanno in effetti inciso) sull'effettivo concretizzarsi del rischio paventato. L'esigenza di prudenza, invero, potrebbe trovare giustificazione essenzialmente a fronte del potenziale diniego di parifica del capitolo di spesa n. 2490_S, che la Sezione ritiene operabile solo all'esito del giudizio di costituzionalità delle disposizioni legittimanti il trasferimento.

11.2. Irrilevanti si ritiene debbano, infine, considerarsi le modifiche apportate all'art. 16 della legge regionale n. 9/1998 dalla legge regionale 1° agosto 2024, n. 12, entrate in vigore il 3 agosto 2024 e, pertanto, prive di influenza sulla gestione e sui risultati dell'esercizio finanziario 2023. In disparte ogni considerazione in merito alla conformità costituzionale delle medesime, la stessa novella legislativa pare confermativa dell'intenzione regionale di emendare il testo normativo vigente dei vizi che si intendono nella presente sede segnalare.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria

visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12, nonché dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18, «Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025», nella parte in cui ha confermato l'applicazione di tale disposizione anche nell'esercizio finanziario 2023, in riferimento alle seguenti disposizioni: art. 117, secondo comma, lettera e); art. 117, secondo comma, lettera m) e 32 Cost; articoli 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Costituzione;

Sospende il giudizio sul capitolo di spesa 2490_S e sui conseguenti effetti sul rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2023;

Dispone

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

la notifica della presente ordinanza, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidente della Regione Umbria e alla Procura regionale della Corte dei conti per l'Umbria, nella qualità di parti del giudizio di parificazione, nonché la comunicazione al Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2024.

Il Presidente: COLOSIMO

Il Magistrato estensore: LEONI



N. 32

*Ordinanza del 14 gennaio 2025 del Tribunale di Roma nel procedimento civile
promosso da P.P.A. d.P. contro Ordine degli psicologi del Lazio*

Professioni – Albi - Ordinamento della professione di psicologo - Sanzioni disciplinari – Previsione che la radiazione è pronunciata di diritto quando l'iscritto, con sentenza passata in giudicato, è stato condannato a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo.

– Legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), art. 26, comma 3.

IL TRIBUNALE DI ROMA

UNDICESIMA SEZIONE CIVILE

Riunito in camera di consiglio e composto dai magistrati:

dott. Giampiero Barrasso - presidente;

dott.ssa Paola Grimaldi - giudice;

dott.ssa Clelia Buonocore - giudice relatore.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 33648/2024 R.G., promosso da dott. P.P.A. d.P., nato a ... il ... (codice fiscale ...), elettivamente domiciliato in Roma, al viale Parioli n. 44, presso lo studio dell'avv. Paolo Mazzoli che, con l'avv. Giovanni Caprara, lo rappresenta e difende per mandato in calce al ricorso.

Ricorrente contro Ordine degli psicologi del Lazio, con sede in Roma, alla via del Conservatorio n. 91 (codice fiscale 96251290589), in persona del presidente del Consiglio dell'ordine e legale rappresentante p.t., dott. Federico Conte, elettivamente domiciliato in Roma, alla via Eustachio Manfredi n. 5, presso lo studio dell'avv. Paolo Caruso, che lo rappresenta e difende per mandato in calce alla comparsa di costituzione e risposta.

Convenuto premesso che con delibera n. ... del ..., il consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio, a definizione del procedimento disciplinare n. ..., ha irrogato al dott. P.P.A. d.P. la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo.

La suindicata sanzione è stata irrogata in ossequio al disposto dell'art. 26, comma 3 della legge n. 56 del 18 febbraio 1989 (Ordinamento della professione di psicologo) e sul rilievo che il dott. P.P.A. d.P. con sentenza n. 1291/2018 — resa dal GUP del Tribunale di Roma il 22 giugno 2018 e divenuta irrevocabile il 6 ottobre 2018 — era stato ritenuto responsabile, in concorso con altri, del delitto previsto e punito dagli articoli 223, comma 2, n. 2, e 219, comma 1, L.F.

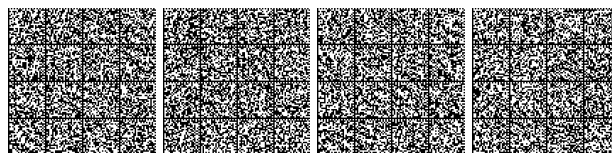
Con ricorso depositato il 12 agosto 2024, il dott. P.P.A. d.P. ha impugnato il suindicato provvedimento disciplinare, ponendo, tra l'altro, la questione della legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 26 della legge n. 56/1989, in rapporto agli articoli 3, 24, 27 e 111 della Costituzione «ed ai relativi vincoli comunitari ed obblighi internazionali».

Nel giudizio di impugnazione, si è costituito l'Ordine degli psicologi del Lazio che, del pari, ha sollecitato la rimessione alla Consulta della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 della legge n. 56/1989, «per violazione dei principi di gradualità e proporzionalità della sanzione disciplinare e dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, nella misura in cui la norma introduce un automatismo sanzionatorio sacrificando del tutto la valutazione discrezionale dell'organo disciplinare e impedendo di valutare l'adequatezza della sanzione rispetto all'illecito».

OSSERVA

Ritiene il collegio che si palesi rilevante e non manifestamente infondata la questione afferente la legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, del comma 3 dell'art. 26 della legge 18 febbraio 1989, n. 56, che così recita: «La radiazione è pronunciata di diritto quando l'iscritto, con sentenza passata in giudicato, è stato condannato a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo».

La cennata questione è indubbiamente rilevante, in quanto la definizione del giudizio di impugnazione promosso dal dott. P.P.A. d.P. non può prescindere dall'applicazione della norma censurata.



Invero, il consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio, con la delibera oggetto di impugnazione nel presente giudizio, ha irrogato al dott. P.P.A. d.P. a la sanzione disciplinare della radiazione (ovvero, la più grave tra le sanzioni disciplinari contemplate dall'art. 13 del proprio regolamento disciplinare) sul mero rilievo che la stessa conseguiva di diritto — in via del tutto automatica — alla circostanza che il predetto professionista aveva riportato una condanna definitiva alla pena detentiva di anni due per un reato non colposo (bancarotta fraudolenta aggravata), essendo prevista e prescritta, appunto, dal citato comma 3 dell'art. 26 della legge n. 56/1989.

Ritiene, poi, il collegio che — anche alla luce dei principi da tempo espressi dalla consulta in relazione a disposizioni analoghe a quella all'attenzione — la questione di legittimità costituzionale all'attenzione sia, altresì, non manifestamente infondata.

In proposito va rammentato che la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, di norme che, in vari settori, prevedevano l'automatica destituzione di dipendenti pubblici o l'automatica cancellazione di professionisti dall'albo, in conseguenza della loro condanna in sede penale.

Segnatamente, la consulta, con sentenza n. 971/1988 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma contemplante la destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali della Regione Siciliana a seguito di condanna per taluni delitti; con sentenza n. 40/1990 è intervenuta sulla norma contemplante la destituzione automatica dei notai; con sentenza n. 158/1990 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma relativa alla radiazione automatica dei dottori commercialisti; con sentenza n. 16/1991 ha dichiarato l'illegittimità della disposizione concernente la destituzione di diritto del dipendente regionale; con sentenza n. 197/1993 si è pronunciata sulla destituzione di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluni reati, ovvero della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione per appartenenza ad associazione di tipo mafioso; ancora, con sentenza n. 2/1999 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norma — analoga a quella che ci occupa — contemplante la radiazione automatica dall'albo dei ragionieri e periti commerciali; con sentenza n. 268/2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina, relativa al personale militare, che non prevedeva l'instaurazione del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado, conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici irrogata dal giudice penale; più recentemente, con sentenza n. 51/2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5 del decreto legislativo n. 109/2006 in tema di illeciti disciplinari dei magistrati.

Nelle suindicate pronunce la Corte costituzionale ha evidenziato come sia necessario che le sanzioni destitutive, sia nel campo del pubblico impiego che in quello delle professioni inquadrare in ordini o collegi professionali, non siano disposte in modo automatico dalla legge, ma siano irrogate solo a seguito di un procedimento disciplinare che consenta di adeguare la sanzione al caso concreto secondo il principio di proporzione.

In particolare, con la citata sentenza n. 51/2024 il giudice delle leggi, richiamate le proprie precedenti pronunce rese su disposizioni contemplanti la destituzione o radiazione di diritto del dipendente o del professionista, per precedente condanna riportata in sede penale, ha rimarcato come, nel vagliare la legittimità costituzionale delle norme in materia di sanzioni disciplinari, debba tenersi conto di due principi essenziali e tra loro in correlazione, ovvero di quello, generale, di proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto alla gravità della condotta, nonché del principio della autonomia della valutazione in sede disciplinare rispetto a quella del giudice penale, fatta salva la vincolatività di quanto accertato in fatto nel giudizio penale.

Sempre nella pronuncia da ultimo richiamata, la consulta, con riferimento al requisito della necessaria proporzionalità della sanzione disciplinare, ha evidenziato come lo stesso possa «normalmente, essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell'illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata [...]». Le sanzioni fisse sono, per contro, tendenzialmente in contrasto con questo principio, a meno che [...] esse risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito sanzionato [...] Al di fuori di questa ipotesi, che presuppone un certo grado di omogeneità della fattispecie astratta sotto il profilo della gravità delle condotte a essa riconducibili, il corollario dell'individualizzazione della sanzione esige una gradualità della risposta, affinché essa possa risultare adeguata al concreto disvalore della condotta».

Nella medesima sentenza n. 51/2024 la Corte costituzionale ha, poi, rimarcato «la centralità della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare nell'irrogazione della sanzione che a tale organo compete», precisando come «tale valutazione non possa mai essere in toto pretermessa, per essere semplicemente surrogata da quella del giudice penale. E ciò specie quando si tratta di applicare sanzioni disciplinari definitive come la destituzione o la cancellazione dall'albo professionale».



La consulta, sul punto, ha, in particolare, così argomentato: «Il significato della riserva di uno spazio autonomo di valutazione all'organo disciplinare pur a fronte di una condanna penale è, d'altronde, chiaro: spetta a quest'ultimo apprezzare non già la (generica) gravità dell'illecito commesso, ma — più specificamente — la significatività di tale illecito rispetto al giudizio di persistente idoneità dell'interessato a svolgere le proprie funzioni o la propria professione».

Ciò posto, appare evidente come il comma 3 dell'art. 26 della legge n. 56/1989 si ponga non in linea con i principi sopra enunciati.

Infatti, la norma in questione ricollega, in via automatica, la radiazione di diritto del professionista alla circostanza che lo stesso, con sentenza definitiva, sia stato in precedenza condannato ad una pena detentiva non inferiore ad anni due, per un qualunque reato non colposo; e — come pure già evidenziato dalla consulta in fattispecie analoga a quella che ci occupa — un automatismo di tal fatta, «ancorato non già a una *«species facti»*, bensì a una mera *«species poenae»*», preclude in radice qualunque valutazione di proporzionalità della sanzione.

Inoltre, la disposizione censurata sottrae, al consiglio dell'Ordine degli psicologi — titolare del potere disciplinare nei confronti dei propri iscritti — ogni margine di apprezzamento sulla sanzione da applicare (che il legislatore individua, appunto, nella sola radiazione dall'albo).

E, come ancora evidenziato dalla consulta nella citata sentenza n. 51/2024, in forza della norma censurata «non solo l'*an* ma anche il *quomodo* della responsabilità disciplinare sono interamente determinati dalla previa decisione del giudice penale: al cui orizzonte conoscitivo e valutativo resta, però, del tutto estranea la questione se possa considerarsi proporzionata, rispetto allo specifico fascio di interessi di cui si fa carico la responsabilità disciplinare, la successiva sanzione della» radiazione dello psicologo dall'albo «che — pure — discenderà automaticamente dalla condanna da lui pronunciata».

In conclusione, dunque, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 26 della legge n. 56/1989, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, può apprezzarsi per un duplice profilo:

a) l'automatismo della sanzione della radiazione, come previsto dalla norma censurata, appare irragionevole, «contrastando con il principio di proporzione che è alla base della razionalità che informa il principio di uguaglianza» (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 2/1999);

b) inoltre, attesa l'intervenuta «soppressione» dell'istituto della destituzione di diritto nel campo del pubblico impiego e della radiazione di diritto per talune professioni «protette», appare contraria al principio di uguaglianza una norma che contempi detta radiazione di diritto solo per gli esercenti la professione di psicologo.

Pertanto, previa rimessione della causa sul ruolo, va rimessa alla consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 della legge 18 febbraio 1989, n. 56.

P. Q. M.

Il Tribunale di Roma, come sopra composto, pronunciando nel procedimento iscritto al n. 33648/2024 R.G., così provvede:

previa rimessione della causa sul ruolo

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, apparendo, il comma 3 dell'art. 26 della legge 18 febbraio 1989, n. 56, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per i motivi e profili indicati in premessa;

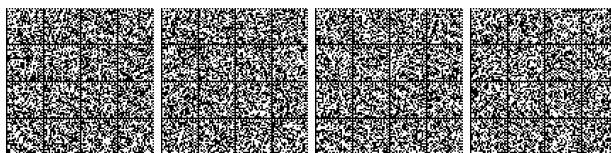
Sospende il presente giudizio;

Conferma la già disposta sospensione provvisoria della efficacia esecutiva del provvedimento impugnato;

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

Così deciso, in Roma, il 13 gennaio 2025.

Il Presidente: BARRASSO



N. 33

Ordinanza del 5 febbraio 2025 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di F. A. e R. C.

Reati e pene – Abrogazione dell’art. 323 del codice penale (Abuso d’ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giudiziario e al codice dell’ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b).

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

UFFICIO DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI E PER L’UDIENZA PRELIMINARE

SEZIONE 38

La Giudice per le indagini preliminari Marisa Mosetti, nel procedimento penale suindicato, nei confronti di:

1. A. F., n. a..., il...;
2. C. R., n. a..., il...

nel quale risulta soggetto offeso: Ministero della Giustizia, con sede in Roma presso l’Avvocatura generale dello Stato.

Sentite le parti, sciogliendo la riserva

OSSERVA E RILEVA QUANTO SEGUE

1.

Nei confronti degli imputati, in seguito alla richiesta depositata dal Pubblico Ministero in data 25 novembre 2022, è stato emesso decreto di giudizio immediato in relazione al delitto di cui agli articoli 56, 110 e 323 del codice penale; come si descriverà meglio oltre, i fatti riguardano il tentativo, da parte di R. C., quale candidato, e di F. A. come componente della Commissione esaminatrice, di alterare, violando norme di legge, l’andamento e l’esito del concorso per cinquecento posti di magistrato ordinario, indetto con decreto ministeriale 1° dicembre 2021, in favore di C.

Sia F. A. che R. C. hanno chiesto, con separate istanze, la sospensione del procedimento con messa alla prova, in merito alle quali il Pubblico Ministero ha espresso parere favorevole. È stata fissata, quindi, l’udienza in camera di consiglio del 22 maggio 2023, nel corso della quale i difensori degli imputati hanno depositato note provenienti dall’Uepe di Messina attestanti la ricezione della richiesta di elaborazione di una proposta di programma di trattamento per la messa alla prova e la richiesta di un termine per l’elaborazione di detto programma. È comparso anche l’Avvocato dello Stato, per il soggetto offeso dal reato, Ministero della Giustizia, rilevando il grave danno, anche patrimoniale, subito dall’Amministrazione della Giustizia in conseguenza delle condotte addebitate agli imputati e chiedendo, pertanto, di valutare tale aspetto ai fini della quantificazione di una somma a titolo di risarcimento del danno. Ritenuta astrattamente ammissibile la richiesta, questo Ufficio ha disposto il rinvio al fine di acquisire la proposta di programma trattamentale da parte dell’Uepe. Sono seguite ulteriori udienze, alcune fissate per acquisire le proposte di programma per la sospensione con messa alla prova (quella relativa a C. è pervenuta nel gennaio 2024), ovvero per completarle con la previsione di adeguate condotte rilevanti ai sensi dell’art. 464-bis n. 4, lettera b) del codice di procedura penale, quanto alle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità e agli impegni degli imputati per attenuare o elidere le conseguenze dannose del reato, alcune per richieste della difesa relative a legittimi impedimenti ovvero alla necessità di attendere la conclusione dell’iter legislativo relativo alla fattispecie oggetto del procedimento.

Il 10 settembre 2024 l’imputato R. C. ha depositato un’articolata memoria ex art. 121 del codice di procedura penale, chiedendo la pronuncia, nei suoi confronti, di una sentenza ex art. 129 del codice di procedura penale per l’insussistenza del fatto, o perché il fatto non costituisce reato (per le ragioni che si specificheranno oltre); ha chiesto, solo in subordine («ma solo in subordine»), la pronuncia di analoga sentenza perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, attesa l’intervenuta abrogazione del delitto di abuso di Ufficio in seguito all’entrata in vigore, in data 25 agosto 2024, della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giu-



dizionario e al codice dell'ordinamento militare) che, all'art. 1, comma 1, lettera *b*), ha abrogato il delitto di cui all'art. 323 del codice penale, previa introduzione nel codice penale dell'art. 314-*bis* del codice penale (Indebita destinazione di denaro o cose mobili) ad opera del decreto-legge n. 92/2024, entrato in vigore il 5 luglio 2024 e convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112.

All'udienza del 28 ottobre 2024, preso atto dell'entrata in vigore della suddetta disposizione abrogativa, nonché delle ordinanze pronunciate da alcuni uffici giudiziari con le quali era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale in relazione alla stessa norma, le parti sono state invitate a interloquire sul punto. Il Pubblico Ministero ha chiesto che fosse sollevata da questo Ufficio analoga questione, condividendo le argomentazioni già contenute nelle ordinanze dei Tribunali di Firenze e di Locri e ritenendo la norma abrogativa in contrasto con gli articoli 97, 11 e 117, comma 1 e 24 della Costituzione in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (cod. Convenzione di Merida), ratificata ed eseguita con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

Alla successiva udienza del 27 novembre 2024 tale Ufficio ha depositato una memoria sul punto, illustrandola oralmente; la difesa dell'imputato A., che, in data 16 novembre 2024, aveva depositato una memoria ai sensi dell'art. 121 del codice di procedura penale, si è riportata alla stessa illustrandola ulteriormente e, così come l'altra difesa, ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità, la manifesta infondatezza e, comunque, l'irrelevanza nel giudizio dell'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dall'Ufficio di Procura.

2.

Si ritiene che, conformemente a quanto ritenuto dal Pubblico Ministero, vi siano ragioni per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *h*) della legge 9 agosto 2024, n. 114, nella parte in cui abroga il reato di cui all'art. 323 del codice penale, per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione agli articoli 1, 5, 7, comma 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (cod. Convenzione di Merida), ratificata ed eseguita con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

La questione relativa ai sospetti di incostituzionalità della suddetta disposizione normativa appare rilevante nel presente procedimento.

Gli imputati, in seguito al decreto di giudizio immediato emesso nei loro confronti, hanno chiesto la sospensione del procedimento con messa alla prova in relazione ai fatti descritti nell'imputazione che, piuttosto che riassumere, è utile riportare integralmente:

del reato di cui agli articoli 56, 110, 323 del codice penale, perché, in concorso tra loro e previo concerto, il C. quale partecipante al concorso per esami a cinquecento posti di magistrato ordinario indetto con decreto ministeriale 1° dicembre 2021, l'A. nella sua qualità di componente la commissione del concorso medesimo, dunque pubblico ufficiale nello svolgimento delle sue funzioni, con una pluralità di azioni ed omissioni ed omissioni;

in violazione dell'art. 51 del codice di procedura civile, norma applicabile alle commissioni esaminatrici di concorsi pubblici, che impone l'obbligo di astensione — riconducibile al comma 1, n. 2 nei casi di rapporti personali tra commissario e concorrente di tale intensità tale da indurre una violazione del principio d'imparzialità;

in violazione dell'art. 5, comma 111, del decreto legislativo n. 160/06, che impone alla commissione esaminatrice l'adozione di criteri per la valutazione omogenea degli elaborati scritti;

in violazione dell'art. 12, comma 5 del r.d. n. 1860/25, che impone alla commissione di annullare l'esame di concorrenti che si siano fatti riconoscere;

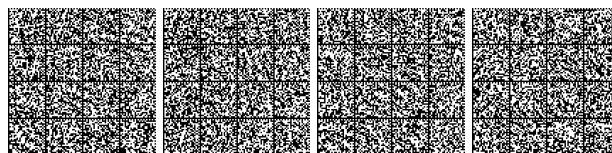
norme che non consentono margini di discrezionalità valutativa;

l'A.

prima affermava l'assenza di ragioni di astensione in sede di dichiarazione al Ministero della Giustizia in data 15 luglio 2022, poi, — anche dopo aver ricevuto i criteri di identificazione degli elaborati del C. — dichiarava il falso davanti al CSM in data..., affermando che tra lui e il C. esistevano i normali rapporti sussistenti tra un professore universitario e un dottorando di ricerca — pur intrattenendo con il C. intensi rapporti di natura personale, in forza dei quali il medesimo svolgeva attività nell'interesse personale dell'A., esterne al rapporto professore/dottorando di ricerca — infine ometteva di astenersi dalle funzioni di commissario d'esame, pure in presenza dei citati rapporti;

riceveva dal C. i criteri di riconoscimento degli elaborati scritti presentati agli esami, detenendoli sul proprio computer e stampati nel proprio portafoglio, in guisa tale da poterli individuare, per adottare criteri di valutazione diversi, e più favorevoli, di quelli preventivamente definiti;

ometteva di richiedere al presidente della commissione l'annullamento dell'esame del C. che gli aveva veicolato i criteri di identificazione degli elaborati scritti;



trasmetteva con la collaborazione di C. ad altro componente della commissione, al fine di indurlo ad individuare gli elaborati del candidato, i criteri identificativi dei medesimi perché li valutasse secondo criteri diversi da quelli che erano stati preventivamente definiti;

così ponendo in essere atti diretti in modo inequivoco a recare intenzionalmente un vantaggio ingiusto al medesimo C., vantaggio consistente nel superamento del concorso in magistratura, con conseguente assunzione della funzione di magistrato in tirocinio;

evento non verificatosi per cause indipendenti dalla sua volontà, consistenti nella tempestiva denuncia del membro della commissione cui il file è stato trasmesso.

In... in data anteriore e prossima al...

Con l'entrata in vigore, in data 25 agosto 2024, della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), in particolare dell'art. 1, comma 1, lettera b), si è determinata l'abrogazione della fattispecie penale dell'abuso di Ufficio, con eccezione delle condotte previste e punite dall'art. 314-bis del codice penale (indebita destinazione di denaro o cose mobili), norma quest'ultima introdotta dal decreto-legge n. 92/2024 (entrato in vigore il 5 luglio 2024 e convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112). È pertanto senz'altro rilevante, per le decisioni da assumere nel procedimento in corso, la questione di legittimità costituzionale relativa alla suddetta norma abrogativa.

Tale norma incide, infatti, sulla prosecuzione e sull'esito del presente giudizio, essendo richiesto al Giudice, anche nel caso del procedimento che si istaura in seguito alla richiesta di sospensione per messa alla prova, la valutazione in ordine all'insussistenza di cause che conducano al proscioglimento dell'imputato ex art. 129 del codice di procedura penale.

Non appare necessario qui riepilogare i caratteri del procedimento che si istaura, su richiesta dell'imputato, nella ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 168-bis del codice penale, se non per evidenziare come, nel codice di procedura penale (articoli 464-bis e ss.), siano disciplinate le modalità con cui può essere richiesta la sospensione del procedimento, i tempi per formulare la richiesta, il contenuto del programma di trattamento che deve essere elaborato d'intesa con l'Ufficio di esecuzione penale esterna, le modalità di esecuzione dell'ordinanza di sospensione, l'esito della messa alla prova, la revoca dell'ordinanza che dispone la sospensione, il divieto di riproposizione della richiesta. L'art. 464-quater, che disciplina il provvedimento del Giudice e gli effetti della pronuncia, stabilisce che «il Giudice, se non deve pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129, decide con ordinanza nel corso della stessa udienza, sentite le parti nonché la persona offesa, oppure in apposita udienza in camera di consiglio della cui fissazione è dato contestuale avviso alle parti e alla persona offesa»,

Nel presente procedimento, all'indomani dell'entrata in vigore della legge della 9 agosto 2024, n. 114, l'imputato C. ha chiesto la pronuncia di una sentenza ex art. 129 del codice di procedura penale per l'insussistenza del fatto e, solo in subordine, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

L'intervenuta abrogazione dell'art. 323 del codice penale a opera del suddetto provvedimento legislativo imporrebbe l'accoglimento di tale seconda istanza, con impossibilità di procedere oltre nella sospensione del procedimento e preclusione della valutazione delle altre cause di improcedibilità invocate dalla difesa. Nel caso, come quello in esame, di «*abolitio criminis*», è la stessa esistenza della nomina penale nell'ordinamento che viene meno, sicché ogni Giudice che sia formalmente investito della cognizione relativa alla fattispecie oggetto di abrogazione ha il compito di dichiarare, ex art. 129, comma 1 del codice di procedura penale, che il fatto non è previsto dalla legge come reato, tenuto conto del disposto dell'art. 2, comma 2 del codice penale per cui nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato (Cass., Sez. 6, n. 356 del 15 dicembre 1999, ..., - Rv. 215285).

Sarebbe in tal modo preclusa la rivalutazione degli elementi valutati delibando l'astratta ammissibilità del procedimento di sospensione con messa alla prova, rivalutazione richiesta dalla difesa con la memoria ex art. 129 del codice di procedura penale.

Sussiste, invece, il diritto dell'imputato, anche nel procedimento istaurato, in seguito a sua richiesta, per la sospensione con messa alla prova, a ottenere una pronuncia diversa da quella che conseguirebbe all'esito della messa alla prova, di estinzione del reato, nonché a quella conseguente all'abrogazione della fattispecie di reato oggetto dell'addebito. Si richiama, in proposito, la recente decisione della Corte di cassazione, sez. 4 — Sentenza n. 2577 del 9 gennaio 2024 Ud. (dep. 22 gennaio 2024) — Rv. 285700 - 01, con cui è stato ritenuto ammissibile il ricorso per cassazione dell'imputato avverso la sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, sussistendo l'interesse dello stesso alla più favorevole declaratoria d'improcedibilità dell'azione penale ex art. 129 del codice di procedura penale. Con tale decisione (relativa ad annullamento senza rinvio della sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato di cui all'art. 590-bis del codice penale per esito positivo della messa alla prova, emessa in data successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, per carenza della condizione di procedibilità della



querela, rilevabile d'Ufficio per i processi pendenti a tale data) è stata ribadita l'esistenza di «un ordine progressivo corrispondente all'interesse dell'imputato a ottenere la pronuncia più favorevole, per cui le cause di proscioglimento nel merito con formula liberatoria, le cause di improcedibilità e di improponibilità dell'azione penale prevalgono sulle cause di estinzione del reato» (Sez. 2, n. 8400 del 17 giugno 1992, ..., Rv. 191818 - 01; Sez. I, n. 7401 del 19 aprile 1982, Rv. 154773 - 01).

L'abrogazione della norma preclude la possibilità di proseguire oltre nel procedimento, provvedendo alla sospensione del procedimento, ma anche di valutare una formula di proscioglimento più favorevole per gli imputati, il che contrasta con l'interesse degli stessi, tenuto conto del fatto che, con la memoria depositata in udienza, l'imputato C. ha chiesto espressamente, dopo l'entrata in vigore della norma abrogativa, che fosse valutata l'insussistenza dell'ipotesi accusatoria (per inidoneità degli atti a configurare il tentativo, per l'inesistenza in capo ad A. dell'obbligo di astensione, per la violazione «dei principi di materialità e causalità», nonché per la mancanza di offensività delle condotte, per l'impossibilità di configurare un tentativo punibile nel caso in esame, sulla scorta dell'art. 115 del codice penale, sulla mancanza del requisito della «doppia ingiustizia» afferente una alla condotta, l'altra al risultato della condotta, per l'assenza del dolo e per la mancanza del requisito della univocità degli atti compiuti rispetto all'integrazione del tentativo). Ha chiesto solo in subordine la declaratoria di improcedibilità perché il fatto non è previsto dalla legge come reato che conseguirebbe all'applicazione della norma sospettata di incostituzionalità.

Nel procedimento, inoltre, la proposta di programma potrebbe non essere ritenuta idonea, tenuto conto dei numerosi rinvii disposti per l'integrazione della stessa e la sollecitazione, rivolta da questo Ufficio agli imputati e non ancora accolta, a prevedere e attuare condotte riparatorie rilevanti *ex art. 464-bis* n. 4, lettera B del codice di procedura penale. Nel caso di rigetto dell'istanza di sospensione, il giudizio riprenderebbe con le forme ordinarie.

La rimozione della norma che ha abrogato il delitto di abuso di Ufficio per effetto dell'eventuale pronuncia di incostituzionalità tenuto conto di quanto si dirà oltre circa l'eccezionale ammissibilità, in astratto, della valutazione di illegittimità di una norma abrogativa di un precetto penale — non potrebbe non riflettersi, infine, sullo schema argomentativo della sentenza penale di improcedibilità modificandone la ratio *decidendi*: risulterebbe, infatti, alterato il fondamento normativo della decisione, pur fermi restando i pratici effetti di essa (come chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 148 del 1983 e 28 del 2010).

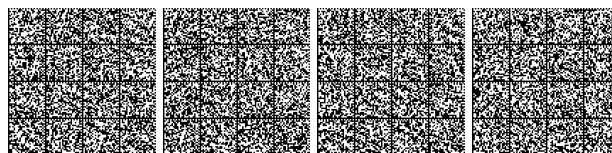
3.

In modo analogo a quanto ritenuto e ampiamente motivato da altri Uffici giudiziari, che hanno sollevato, nell'ambito di diversi procedimenti, la questione di legittimità costituzionale della norma abrogativa, questo Ufficio ritiene che tale questione sia ammissibile.

I dubbi di conformità alla Costituzione, riguardando una norma abrogativa di una norma incriminatrice preesistente, incontrano il limite dell'inammissibilità, in generale, di un intervento da parte della Corte costituzionale che determini effetti sfavorevoli per l'imputato, in relazione al principio della riserva assoluta di legge previsto dall'art. 25, comma 2 della Costituzione, che affida in via esclusiva al legislatore la decisione circa i fatti a cui assegnare rilievo penale.

Nel caso in esame, la norma in relazione alla quale si pone un dubbio di costituzionalità è una norma abrogativa, che, per le sue caratteristiche, non istituisce obblighi o divieti, ma produce, dal momento della sua entrata in vigore, la cessazione della vigenza della norma incriminatrice: la norma abrogata, in conseguenza dell'intervento legislativo abrogativo, non viene estromessa dall'ordinamento, effetto che consegue, invece, alla pronuncia di incostituzionalità, ma cessa di avere efficacia. Tale effetto determina la frizione di una pronuncia di incostituzionalità che riguardi la norma abrogativa di una norma incriminatrice con il principio affermato dall'art. 25 cpv. della Costituzione, poiché, tramite la declaratoria di incostituzionalità, quindi l'eliminazione dall'ordinamento della norma che ha disposto l'abrogazione, si restituirebbe vita a una disposizione incriminatrice la cui efficacia è stata già eliminata, con riviviscenza di una norma penale sfavorevole (si richiamano in merito le sentenze della Corte costituzionale n. 8 del 2022, n. 37 del 2019, n. 57 del 2009, n. 324 del 2008 e le ordinanze n. 282 del 2019, n. 413 del 2008, n. 175 del 2001).

È stato affermato come l'insindacabilità della norma abrogativa di una disposizione penale incriminatrice, da cui derivino effetti in *malam partem*, non abbia, tuttavia, carattere assoluto e generalizzato, non potendosi ritenere che nell'ordinamento sussistano «zone franche», aree, cioè, che siano sottratte al controllo di costituzionalità, e ciò, in particolare, per quel che qui rileva, quando l'incostituzionalità derivi dall'uso scorretto del potere legislativo, per vizi formali o di incompetenza relativi al procedimento di formazione della legge e alla legittimazione dell'organo che lo ha adottato, o per la carenza di potestà legislativa dello Stato, in relazione a obblighi internazionali assunti, nonché, per ciò che si dirà al successivo punto 5, quando venga in rilievo lo scrutinio sulla legittimità costituzionale di norme penali «di favore».



Per riassumere i casi che costituiscono le «eccezioni» alla suddetta insindacabilità, si riportano le indicazioni della Corte costituzionale (sentenza n. 37 del 2019), che orientano il ragionamento di questo Ufficio sia quanto alla valutazione della generale inammissibilità del sindacato sulla norma penale abrogativa, sia sulla possibilità di tale sindacato alla ricorrenza di alcuni presupposti.

7.1 — In linea di principio, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata (così, *ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), dal momento che a tale ripristino osta, di regola, il principio consacrato nell'art. 25, secondo comma della Costituzione, che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante. Principio, quest'ultimo, che determina in via generale l'inammissibilità di questioni volte a creare nuove norme penali, a estenderne l'ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), ovvero ad aggravare le conseguenze sanzionatorie o la complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204 del 2009, n. 66 del 2009 e n. 5 del 2009).

Come ribadito anche di recente da questa Corte (sentenze n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), peraltro, tali principi non sono senza eccezioni.

Anzitutto, può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di «zone franche» immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme — altrettanto irragionevolmente — un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006).

Un controllo di legittimità con potenziali effetti in *malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti atti, (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come «mero conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale», derivante «dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale» (sentenza n. 236 del 2018).

Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti in *malam partem* può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma della Costituzione (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, far motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.»).

Proprio tale ultimo aspetto — la contrarietà a obblighi sovranazionali — è quello che rende ammissibile, a parere di questo Ufficio, la censura di incostituzionalità della norma che ha abrogato il reato di abuso di Ufficio.

L'obbligo per il legislatore di rispettare gli obblighi internazionali trova fondamento nell'art. 117, comma 1 della Costituzione, che, coerentemente con il principio di cui all'art. 11 della Costituzione relativo alle limitazioni della sovranità dello Stato, costituisce un vero e proprio limite alla capacità di produzione normativa delle fonti legislative interne, limite che corrisponde al contenuto precettivo delle norme internazionali pattizie. Le stesse sono inserite nell'ordinamento grazie a un ordine di esecuzione che deriva da fonte legislativa.

Come indicato dalla Corte costituzionale dalle sentenze «gemelle» n. 348 e n. 349 del 2007, l'art. 117, comma 1 della Costituzione conferisce alle norme che derivano dagli obblighi internazionali una forza di resistenza maggiore rispetto alle leggi interne successive, senza peraltro attribuire loro il rango costituzionale. Si tratta di «un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali



genericamente evocati e, con essi ai parametro, tanto da essere comunemente qualificata «norma interposta» (sentenza n. 349 del 2007). Ne discende che gli eventuali contrasti fra una norma convenzionale e una legge interna successiva «non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale» aventi come oggetto la legge interna e come parametro interposto la norma convenzionale (sentenza n. 348 del 2007).

A far dubitare nella conformità a Costituzione della norma che ha abrogato il delitto di abuso di Ufficio è la Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida) adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 ed entrata in vigore il 14 dicembre 2005, ratificata dallo Stato italiano con la legge n. 116/2009. Da tale trattato internazionale discendono obblighi vincolanti per lo Stato, che consistono nel dovere dello stesso di disciplinare la materia oggetto del trattato in modo aderente agli obblighi assunti e, per quanto si dirà oltre, nel divieto di disciplinare la materia medesima in modo che contrasti con gli obiettivi fissati dal trattato.

4.

Si ritiene che i dubbi avanzati dal Pubblico Ministero sulla costituzionalità della norma abrogativa non siano manifestamente infondati.

Quanto al giudizio sulla non manifesta infondatezza della questione, si osserva, in generale, che il giudizio demandato a questo Ufficio, quale Giudice *a quo*, non si identifica nel controllo sulla costituzionalità della norma, che, come è noto, nell'ordinamento nazionale, è di tipo accentrato e riservato, dunque, in via esclusiva alla Corte costituzionale. L'eccezione di incostituzionalità proposta dalle parti deve perciò essere respinta quando, senza bisogno di particolari approfondimenti, il Giudice rileva che la questione è destituita da ogni fondamento, quindi manifestamente infondata, mentre, in presenza di dubbi sulla costituzionalità della norma, la questione dovrà ritenersi, appunto, non manifestamente infondata. Non è necessario, dunque, il convincimento dell'incostituzionalità della norma stessa, ma è sufficiente un dubbio sulla costituzionalità della norma, proprio tenuto conto del carattere di esclusività del giudizio di legittimità costituzionale.

A tale dovere si affianca quello di ricostruire il contenuto delle disposizioni di legge alla stregua dei principi della costituzione, in modo che, di fronte a più possibili interpretazioni di un sistema normativo, il Giudice scelga quella che risulti conforme a Costituzione (ordinanza n. 121 del 94, sentenze n. 356 del 96 e n. 301 del 2003). La declaratoria di incostituzionalità potrà seguire, infatti, non alla constatazione della possibilità che la norma si presti a interpretazioni incostituzionali, ma all'impossibilità di dare alla norma stessa interpretazioni conformi alla Costituzione (sentenza n. 356 del 1996 e n. 301 del 2003).

Nel caso in esame, a parere di questo Ufficio e come già ritenuto da altre autorità giudiziarie che hanno sollevato analoga questione (Tribunale di Firenze, ordinanza 24 settembre 2024 e 25 ottobre 2024; Tribunale di Locri, Ufficio GIP/GUP, ordinanza 30 settembre 2024; Tribunale di Milano Ufficio GUP-GUP, Tribunale di Busto Arsizio, ordinanza 21 ottobre 2024, Tribunale di Bolzano ordinanza 11 novembre 2024, Tribunale di Teramo 22 novembre 2024), si individua, nell'adozione della norma abrogativa, la violazione degli obblighi internazionali connessi alla Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida) — adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116.

Con l'adesione alla Convenzione, gli Stati nazionali hanno assunto specifici obblighi, accomunati dall'obiettivo di realizzare politiche efficaci di prevenzione della corruzione. Sono stati previsti meccanismi istituzionali strumentali a tale scopo, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta, politiche di rafforzamento del buon governo, dello stato di diritto, della trasparenza e della responsabilità. Sono contemplate, come condotte da contrastare, non solo forme esplicite di corruzione, ma anche condotte che possano facilitare la corruzione stessa, come quelle che ostacolano il buon funzionamento della giustizia, la ricettazione o il riciclaggio di proventi della corruzione.

Gli obblighi e impegni assunti riguardano, come espresso dalla dottrina, «il contrasto e la lotta ai fenomeni corruttivi e alle molteplici forme di occulte collusioni, in seno alla pubblica amministrazione, tra interessi pubblici e interessi privati, nonché di subordinazione ai secondi dei primi, nella consapevolezza di come tali fenomeni siano in contrasto con tutti i principi dello stato di diritto e della democrazia: dal principio di legalità a quelli della pubblicità, della trasparenza, dell'imparzialità e della responsabilità dei pubblici poteri, fino alle regole della concorrenza sulle quali si fonda l'economia di mercato».

La lettura integrale del testo del trattato consente di cogliere i tratti fondamentali dei sistemi giuridici e sociali che gli Stati, tramite gli impegni assunti, intendono realizzare, che prevedono, come si detto, la costituzione di autorità anticorruzione, codici di condotta per i pubblici impiegati, politiche governative che incentivino la correttezza dell'azione amministrativa, la trasparenza e la responsabilità. È rilevante osservare che la maggior parte delle prescrizioni, precet-



tive o relative a diretti impegni da assumere, vengono poste in relazione ai sistemi giuridici dei singoli Stati e alle loro caratteristiche.

La sezione della Convenzione dedicata agli aspetti penali (Titolo III - Chapter III - *Criminalization and law enforcement*) disciplina gli obblighi degli Stati da attuare sia nel settore pubblico che in quello privato.

Sono presenti disposizioni che introducono obblighi di incriminazione — negli articoli 15, 16 par. 1, 17, 23, 25 —, da attuare mediante l'istituzione di specifici titoli di reato, la previsione di sanzioni e di strumenti per ottenere il rispetto delle norme (nel testo in inglese, *Criminalization and law enforcement*). Altre disposizioni del trattato appaiono imperative quanto alla necessità di considerare l'introduzione di fattispecie di reato, alla luce degli assetti normativi dei singoli Stati. In tutti gli articoli della sezione è utilizzato il verbo «shall», espressivo del «dovere», obbligo cui aderiscono gli Stati.

Sia gli obblighi di introdurre delle figure di reato, sia quelli di considerare tale introduzione, devono ritenersi riferiti ai casi in cui tali fattispecie non siano già previste nel diritto interno quali reati.

Prima di soffermarsi sul delitto di abuso di Ufficio, si osserva che la ratifica della Convenzione da parte dello Stato italiano è avvenuta con la legge 3 agosto 2009, n. 116, con la quale è stato attuato il procedimento di adattamento alla Convenzione, comprensivo della contestuale introduzione nell'ordinamento delle norme e procedure necessarie per l'attuazione del trattato e per l'adeguamento agli obblighi previsti dalla Convenzione: si richiamano l'art. 3 che, in osservanza dell'art. 16 della Convenzione, ha introdotto il secondo comma, numero 2), dell'art. 322-*bis* del codice penale relativo al delitto di peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi e funzionari di UE e Stati esteri; l'art. 4 che, in esecuzione dell'art. 26 della Convenzione, ha modificato il decreto legislativo n. 231/2001, in tema di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche; l'art. 5 (articoli 740-*bis* e 740-*ter* del codice di procedura penale in tema di destinazione dei beni confiscati); l'art. 6 relativo all'autorità nazionale anticorruzione di cui all'art. 6 della Convenzione; l'art. 7 relativo all'individuazione del Ministro della giustizia dell'autorità richiesta dall'art. 46, paragrafo 13 della Convenzione competente per le richieste di assistenza giudiziaria.

Il legislatore italiano ha adottato immediatamente, dunque, le norme necessarie ad adeguare l'ordinamento italiano alla Convenzione, in un momento in cui nell'ordinamento era previsto il reato di abuso d'Ufficio (e, come si dirà oltre, quello di «turbativa d'asta» previsto dall'art. 353 del codice penale).

Quanto alla figura dell'abuso di Ufficio, viene in rilievo, innanzitutto, l'art. 19, che prevede che ciascuno Stato Parte deve considerare di adottare («shall consider adopting») delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando ratto è stato commesso intenzionalmente, alla condotta del pubblico ufficiale che abusi delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia compia, o si astenga dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi, al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità.

Gli elementi descritti nella Convenzione corrispondono alla fattispecie oggetto di abrogazione: l'abuso di funzione citato nella norma del trattato è descritto, sotto il profilo materiale, come compimento di un atto o come difetto di astensione doverosa, con l'abuso delle funzioni pubbliche ovvero della posizione di un pubblico ufficiale, in violazione di norme di legge. Il soggetto agente è previsto che sia un pubblico ufficiale, cioè — come risulta nell'art. 2 della Convenzione che esplicita la nozione di pubblico ufficiale rilevante per il trattato — qualunque persona che detenga o eserciti un mandato legislativo esecutivo amministrativo o giudiziario o che eserciti una pubblica funzione anche per un organismo pubblico o una pubblica impresa o che fornisca un pubblico servizio o comunque ogni altra persona definita come pubblico ufficiale nel diritto interno di uno stato parte.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, la Convenzione prevede un aspetto doloso intenzionale (*when committed intentionally*), delineando l'estraneità alla fattispecie di condotte colpose, ma anche di quelle commesse con dolo diretto o eventuale.

Il delitto di abuso d'Ufficio nella formulazione prevista dall'art. 323 del codice penale abrogato rappresenta evidentemente la norma legislativa nazionale che corrisponde alla fattispecie delineata dall'art. 19 della Convenzione.

Diversamente da altre fattispecie, che è stato necessario introdurre, il legislatore interno ha dunque valutato il proprio ordinamento come corrispondente agli obblighi convenzionali, tenuto conto della presenza, al momento della ratifica e dell'attuazione, della suddetta fattispecie, oggi, abrogata: non risultano prese in esame o adottate, diversamente che per gli altri aspetti richiesti dalla Convenzione, misure strumentali all'ottemperanza a tale obbligo, poiché l'incriminazione delle condotte previste era già presente all'interno dello Stato.

Si è dubitato, da parte di alcuni studiosi nonché di autorità giudiziarie che hanno ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, del carattere precettivo dell'art. 19 relativamente all'introduzione negli Stati del delitto di



abuso di Ufficio, ma la lettura complessiva del testo della Convenzione, agevolata, come già indicato nelle precedenti ordinanze di rimessione della questione alla Corte, dai criteri interpretativi della Convenzione presenti nella «*Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*» (criteri interpretativi elaborati dal Drugs and Crime Office delle Nazioni Unite al fine di garantire l'uniforme interpretazione e applicazione della Convenzione di Merida da parte degli Stati aderenti), conduce a un risultato che supera tali dubbi, delineando l'obbligo dello Stato di conformarsi all'indicazione sopra descritta.

La suddetta disposizione utilizza un verbo espressivo, nel trattato, del significato di «dovere», cioè «*shall*», sebbene lo leghi poi alla necessità di una valutazione circa l'adozione dello strumento penale per le condotte descritte («*shall consider adopting*»). Tale valutazione, come risulta nella disposizione convenzionale, deve essere compiuta avendo riguardo alle caratteristiche dell'ordinamento: interpretando il trattato, così come è doveroso, complessivamente e «in buona fede», non può che giungersi alla conclusione che la presenza, al momento della firma e della ratifica, della fattispecie penale prevista all'art. 323 del codice penale, e la considerazione delle altre norme vigenti nella legislazione italiana, imponessero allo Stato di mantenere l'incriminazione dei comportamenti descritti, quindi di non abrogare una norma corrispondente all'obbligo imposto agli Stati membri, già presente all'atto della firma del trattato.

Anche la lettura e l'interpretazione della Convenzione alla luce della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, sottoscritta il 23 maggio 1969, impone una simile conclusione (art. 31, comma 1 «Un trattato deve essere interpretato in buona fede secondo il significato ordinario da attribuirsi ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo»), se si guarda, come si deve, all'oggetto e agli obiettivi del trattato indicati nell'art. 1, laddove è indicato che oggetto della Convenzione di Merida è

«a) la promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo poi efficace;

b) la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso recupero di beni;

c) la promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici».

Secondo quanto previsto nell'art. 5 («politiche e pratiche di prevenzione della corruzione») — «1. Ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchiano i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità. 2. Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione».

Oltre all'art. 19, vi è altra disposizione della Convenzione — l'art. 7, commi 1 e 4 — che manifesta, in modo ancora più evidente, come l'abrogazione del delitto di abuso di Ufficio sia violativa degli obblighi assunti con il trattato.

Secondo il comma 4, «*each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest*»: «Ciascuno Stato deve adoperarsi, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse». A. tale scopo, all'interno della pubblica amministrazione, è sicuramente funzionale il delitto di abuso di Ufficio.

Alla luce delle modalità interpretative sopra illustrate, si evidenzia il tenore letterale delle espressioni utilizzate, caratterizzate, come quella esaminata in precedenza, da un verbo espressivo del «dovere» («*shall*»), ma ancora più cogenti quanto all'impegno richiesto allo Stato: non già «*consider adopting*», ma «*endeavour... to maintain*»: gli Stati devono impegnarsi ad adottare, mantenere, rinforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse. La scelta dello Stato italiano di adoperarsi, da un lato, per rafforzare le misure anticorruzione, specie, come si dirà meglio oltre, nel settore dell'acquisto, da parte della pubblica amministrazione, di beni e servizi, tramite la normativa che regola gli appalti pubblici, e l'istituzione dell'autorità anticorruzione e quella, dall'altro, di non mantenere neppure il minimo presidio rispetto alle condotte di abuso poste in essere nelle procedure di selezione e assunzione del personale dello Stato, che vede come presidio minimo e residuale la repressione penale delle condotte di abuso di Ufficio, è senza dubbio oltre che illogica e incomprensibile — violativa degli impegni assunti.

Deve poi considerarsi che il comma 4 segue, all'interno dell'art. 7 dedicato al settore pubblico (Public sector), il comma 1, che prevede che «*Each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems for the recruitment, hiring, retention, promotion and retirement of civil servants and, where appropriate, other non-elected public officials*»:



(a) that are based on principles efficiency, transparency and objective criteria such as merit, equity and aptitude. (...)

Anche tale comma prevede il verbo espressivo di dovere nelle valutazioni rimesse agli Stati, che dovranno tenere conto dei principi fondamentali della loro normativa interna.

L'impegno richiesto, in questo caso, è quello di adottare, mantenere e rafforzare sistemi per l'assunzione (...) degli impiegati civili dello Stato (...) che siano basati su principi di efficienza, trasparenza e criteri obiettivi come il merito, l'uguaglianza e le attitudini.

In relazione a tale obbligo, che riguarda gli sforzi richiesti agli Stati per prevedere un sistema di assunzione dei dipendenti civili dello Stato che sia basato su principi di efficienza, trasparenza, e criteri obiettivi, come il merito, l'uguaglianza e le capacità, è utilizzato il medesimo verbo espressivo di dovere «shall» e la condotta richiesta, quella di attivarsi. Si evidenzia il differente tenore che hanno i parr. 2 e 3 del medesimo articolo che, con riguardo a elezioni e relativi finanziamenti richiedono agli Stati di «consider adopting appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention...», mentre nei paragrafi 1 e 4, è usato, dopo il verbo indicativo di dovere (shall), quello di impegno (endeavour) a una serie di condotte, tra le quali quella di «mantenere» (endeavour to adopt, maintain and strengthen).

L'abrogazione totale di un reato come quello di abuso d'Ufficio è evidentemente incompatibile con l'attuazione di tali obblighi, compreso quello di cui al n. 1, come la vicenda oggetto del presente procedimento rende evidente.

Il confronto, richiesto dalle disposizioni pattizie citate, con il sistema legislativo nazionale (l'adozione di strumenti adeguati deve effettuarsi secondo i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico — «in accordance with the fundamental principles of its legal system»), rende evidente un arretramento inammissibile, tramite l'intervenuta abrogazione del delitto di abuso di Ufficio, rispetto agli sforzi già compiuti dal Costituente nel delineare una modalità di assunzione dei pubblici dipendenti, e in particolare dei magistrati, tramite concorsi pubblici ispirati ai suddetti principi e tali da garantire una selezione a cui siano estranei favoritismi operati volontariamente, in violazione di legge.

Deve ancora richiamarsi l'art. 65 della Convenzione che impone agli Stati, sul piano internazionale, di rendere gli ordinamenti interni compatibili con gli obblighi derivanti dalla sua ratifica. L'art. 65 («Attuazione della Convenzione») dispone, in particolare, che «1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione. 2. Ciascuno Stato Parte può adottare misure più strette o severe di quelle previste dalla presente Convenzione al fine di prevenire e combattere la corruzione».

Si cita, per delineare ulteriormente le misure che gli Stati si propongono di attuare per perseguire gli obiettivi della Convenzione, l'art. 8 relativo al Codice di condotta dei pubblici ufficiali, in cui è espressamente prevista l'ipotesi di «conflitto di interessi» (comma 5. Ciascuno Stato Parte si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di attuare misure e sistemi che obblighino i pubblici ufficiali a dichiarare alle autorità competenti, in particolare, ogni loro attività esterna, impiego, investimento, bene ed ogni dono o vantaggio sostanziale dal quale potrebbe risultare un conflitto di interessi con le loro funzioni di pubblico ufficiale. 6. Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, di misure disciplinari od altre misure nei confronti dei pubblici ufficiali che violano i codici o le norme istituite in virtù del presente articolo).

La lettura delle norme sopra riportate (articoli 1, 5, 7, comma 1 e 4, 19, 65) delinea, insomma, l'esistenza di un obbligo per lo Stato di introdurre o mantenere nel proprio ordinamento — ove, come nel caso dell'Italia, nello stesso fosse già presente al momento della ratifica della Convenzione — un reato quale l'abuso d'Ufficio, funzionale a garantire «sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse», la promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione, da parte dei pubblici ufficiali, degli affari pubblici e dei beni pubblici, a garantire tali principi nell'assunzione dei pubblici dipendenti e ad assicurare gli obblighi derivanti dalla Convenzione. L'obbligo consiste sì nell'introdurre — ove non siano presenti — disposizioni strumentali ai fini indicati dalla convenzione, ma anche nel mantenere (come è stato indicato, obbligo di «stand still») le disposizioni che siano necessarie perché l'impegno internazionale assunto sia attuato.

L'abrogata fattispecie di abuso di Ufficio, nella formulazione rinveniente dalla parziale abrogazione per effetto del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n. 114, costituiva uno strumento «minimo» di contrasto alle condotte aggressive degli obiettivi sopra indicati, prevedendo l'integrazione della condotta illecita in seguito alla violazione, anziché, come previsto prima della modifica, di norme di legge e di regolamento, di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuano margini di discrezionalità. La norma abrogata si rivelava idonea a sanzionare, tra l'altro, la violazione dell'obbligo di astensione del pubblico ufficiale che si trovasse, rispetto all'atto del proprio Ufficio, in conflitto di interessi e, al contempo, a stabilire tale obbligo: come da insegnamento della Corte di legittimità, con pronuncia applicabile



anche alla fattispecie nella ultima formulazione precedente all'intervento abrogativo, (Sez. 6, sentenza n. 14457 del 15 marzo 2013 Ud. (dep. 27 marzo 2013) Rv. 255324 - 01) «l'art. 323 cod. pen. ha introdotto nell'ordinamento, in via diretta e generale, un dovere di astensione per i pubblici agenti che si trovino in una situazione di conflitto di interessi, con la conseguenza che l'inosservanza del dovere di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto integra il reato anche se manchi, per il procedimento ove l'agente è chiamato ad operare, una specifica disciplina dell'astensione, o ve ne sia una che riguardi un numero più ridotto di ipotesi o che sia priva di carattere cogente». Vi era, dunque, nell'ordinamento nazionale, una norma penale che prevedeva l'obbligo di astensione (art. 8 della Convenzione) e lo sanzionava penalmente.

La fattispecie concreta in esame nel presente procedimento è emblematica di uno dei casi che rimarranno privi di tutela in seguito all'intervenuta abrogazione e rende palese l'effetto contrario alle disposizioni pattizie della norma di cui si tratta, adottata, da parte dello Stato italiano, violando gli obblighi discendenti dalla Convenzione. In considerazione di tale carattere fortemente significativo della vicenda oggetto del procedimento — a prescindere da ogni considerazione sulla responsabilità penale degli imputati — e tenuto conto, altresì, delle numerose e motivate precedenti ordinanze di remissione della questione alla Corte, si ritiene qui di porre in rilievo lo specifico aspetto di contrasto alla Convenzione che si determina nella mancata repressione penale delle fattispecie analoghe a quella qui in esame.

L'assetto normativo interno — richiamato nel Trattato, come si è detto, come contesto nel quale inserire le previsioni incriminatrici indicate e valutare gli strumenti migliori per perseguire gli obiettivi — vede principi costituzionali che, per un verso delineano il funzionamento della pubblica amministrazione (art. 97), disciplinando altresì il principio per cui i pubblici dipendenti rispondono direttamente dal punto di vista civile, penale e amministrativo, delle violazioni dei diritti causate nell'esercizio delle loro funzioni (art. 28 della Costituzione); per l'altro pongono i cittadini su un piano di parità (art. 3); per l'altro disciplinano l'accesso agli incarichi pubblici e alla magistratura sulla base di un concorso pubblico; per l'altro ancora delineano la magistratura come un potere indipendente, prevedendo, anche in questo caso, concorsi pubblici per l'accesso e le competenze del Consiglio superiore della magistratura.

Non è qui certo necessario descrivere la funzione assegnata alla magistratura dalla Carta costituzionale e la portata delle norme a essa dedicate, se non per ricordare il rilievo per l'assetto costituzionale (la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere — art. 104 della Costituzione), le modalità di selezione dei magistrati (art. 106 della Costituzione: le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso), le competenze del Consiglio superiore della magistratura (a cui spettano le assunzioni le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati (105 della Costituzione).

È sin troppo evidente che un sistema seriamente impegnato ad attuare il contrasto alla corruzione non possa prescindere dalla corretta e seria selezione dei soggetti cui spetterà la valutazione del rilievo penale delle condotte, l'adozione di misure cautelari personali e reali, l'irrogazione delle sanzioni all'esito del giudizio.

Anche dalla normativa ordinaria si evince ulteriormente il contesto in cui gli obblighi sovranazionali si sarebbero dovuti innestare. Appare utile un richiamo alle modalità con cui il legislatore interno ha regolato il concorso per l'accesso alla magistratura con il regio decreto n. 1860/1925 (e le successive modifiche), che prevede accorgimenti particolarmente severi tesi a scongiurare la possibilità di alterazione del meccanismo di selezione basato sulla parità dei concorrenti e sul merito. Tali modalità sono funzionali a garantire lo svolgimento corretto del concorso e la migliore selezione dei magistrati, ma anche il prestigio esterno della magistratura, selezionata tramite un concorso che, per le modalità di svolgimento, oltre che per la complessità delle prove, e per l'impossibilità di sostenerle più di un numero di volte, rassicura la collettività — specie in un paese in cui, come emerso da numerosi studi sul punto, la percezione circa il rapporto tra cittadino e cosa pubblica è particolarmente problematico — sull'accessibilità alla magistratura senza possibilità di giovare di favoritismi o «trucchi».

La lettura delle disposizioni contenute nel citato regio decreto richiama lo sforzo per rendere particolarmente difficile a sempre che non ricorra la mancanza di fedeltà dei pubblici ufficiali — l'alterazione dell'esito del concorso, sia quanto allo svolgimento dello stesso («i concorrenti devono essere collocati ciascuno ad un tavolo separato. È loro rigorosamente inibito, durante tutto il tempo in cui si trattengono nel locale destinato per l'esame, di conferire verbalmente coi compagni, o di scambiare con questi qualsiasi comunicazione per iscritto, come pure di comunicare in qualunque modo con estranei. È vietato ai concorrenti di portare seco appunti manoscritti, o libri od opuscoli di qualsiasi specie. Essi possono essere sottoposti a perquisizione personale prima del loro ingresso nella sala degli esami e durante gli esami...»), sia come mezzi per scongiurare la possibilità del «riconoscimento» dei compiti e il favoritismo verso un candidato (sistema della «doppia busta» che consente l'associazione degli elaborati, già corretti in modo anonimo, e del nominativo del candidato, solo una volta completata la correzione di tutti i temi: su questa viene apposto un numero progressivo, soltanto quando è ultimata l'operazione di raggruppamento per tutti i lavori, avendo cura di rimescolare le buste prima di apporre il numero. Tutte le buste debitamente numerate sono poi raccolte in piego suggellato con



le stesse formalità indicate nel secondo comma. Di tutto quanto sopra è disposto come pure di tutto quanto avviene durante lo svolgimento delle prove viene redatto processo verbale sottoscritto dal presidente, o da chi ne fa le veci e dal segretario).

È quindi del tutto irragionevole e viola le norme e lo spirito della Convenzione il fatto che sia rimasto privo di tutela penale l'accesso corretto, e paritario, al pubblico impiego, e in particolare alla magistratura, ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (art. 104 della Costituzione).

Il mancato presidio penale della violazione delle garanzie che sovrintendono a tale concorso per magistrato ordinario a il cui esito può essere alterato, come si contesta che si sia tentato di fare nel procedimento che pende davanti a questo Ufficio, senza che sia configurabile alcun reato — mina un fondamento dello Stato, giacché viene meno la garanzia di una corretta selezione dei soggetti che dovranno amministrare la giustizia, nonché la garanzia dell'indipendenza della magistratura, essendo evidente come il favoritismo ponga in pericolo gravemente la libertà del magistrato rispetto a condizionamenti.

E non è possibile ritenere che a tale scopo siano sufficienti rimedi diversi da quelli penali, visto che è previsto, per settori analoghi, ma non maggiormente rilevanti, quanto al perseguimento degli scopi del trattato, che sia mantenuto fermo il rilievo penale.

È utile a stigmatizzare la violazione, operata con l'abrogazione della norma, degli obblighi internazionali, la persistente e rafforzata tutela penale, nell'ordinamento nazionale, delle condotte che violano la correttezza delle procedure che conducono alla scelta del contraente e allo svolgimento della gara nelle procedure di appalto pubblico.

Un confronto tra l'introdotta, vasta, area di liceità penale di alcune condotte — che consegue alla norma abrogativa — e la fattispecie prevista dall'art. 353 del codice penale — norma anche questa vigente nell'ordinamento al momento della sottoscrizione della Convenzione — si impone sia per rappresentare come non sia possibile a questo Ufficio operare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'intervenuta abrogazione, che faccia confluire all'interno di tale norma la condotte oggetto del procedimento; sia per evidenziare la violazione della Convenzione sotto il profilo dell'errata valutazione del contesto normativo interno, che vede come principio fondamentale quello dell'art. 3 della Costituzione: l'abrogazione del delitto di abuso di Ufficio determina un'evidente e irragionevole disparità di trattamento sia tra settori omogenei, entrambi rilevanti per il contrasto alle condotte corruttive, sia tra i cittadini, nella materia oggetto del trattato, limitando il contrasto alle condotte corruttive.

Come è noto, il delitto di turbativa d'asta («turbata libertà degli incanti») punisce la condotta di chiunque, con violenza, minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto delle pubbliche amministrazioni. Se il colpevole è persona preposta dalla legge o dall'autorità agli incanti o alle licitazioni, la pena è aumentata.

La Corte di cassazione, con diverse pronunce rese relativamente a più tipi di concorsi pubblici, ha chiarito come non sia possibile far rientrare all'interno di tale fattispecie le condotte illecite relative a procedure di assunzione o di concorsi per titoli nel pubblico impiego. Tanto è stato ritenuto per i concorsi finalizzati al reclutamento di docenti universitari (Sez. 6 -, sentenza n. 32319 del 24 maggio 2023 Ud. (dep. 25 luglio 2023) Rv. 284945 - 01), posto che «la norma incriminatrice [art. 353 cod. pen.], nel riferirsi testualmente a nozioni tecniche dal significato infungibile, indicato nel codice degli appalti e nella normativa di settore di cui al regio decreto n. 2440 del 1923 e al regio decreto n. 827 del 1924, circoscrive la tutela alle sole procedure finalizzate alla cessione di beni o all'affidamento all'esterno dell'esecuzione di un'opera o della gestione di un servizio e non ai concorsi per il reclutamento del personale docente delle università, caratterizzati dalla valutazione di offerte che si risolvono nell'attività pregressa del candidato». Così per il concorso per titoli ed esami per la copertura di un posto di istruttore direttivo nell'amministrazione comunale (Sez. 6 -, sentenza n. 38127 del 24 maggio 2023 Cc. (dep. 18 settembre 2023) Rv. 285274 - 01, in cui si è precisato come l'interpretazione che tendeva a far rientrare le condotte tese ad alterare il concorso nella fattispecie di cui all'art. 353 del codice penale fosse «in obiettivo contrasto con il dato testuale della norma incriminatrice, rispetto al quale si rivela incompatibile» e denotasse «il rischio di far prevalere l'intenzione dell'interprete sul dato letterale della norma, con conseguente violazione del divieto di analogia in malam partem; una interpretazione che rivela una frattura tra la struttura e la tipicità della fattispecie e l'intento dell'interprete volto a «conservare» la *ratio* della norma e ad evitare, direttamente o indirettamente, la creazione di «zone franche».

Si è ancora ritenuto, a proposito del concorso per la selezione di dirigenti medici (Sez. 6, sentenza n. 26225 del 10 maggio 2023 Ud. (dep. 16 giugno 2023) Rv. 285528 - 01), come debba guardarsi alla formula semantica utilizzata dal legislatore — «gare nei pubblici incanti e nelle licitazioni private» — e come all'estensione applicativa della turbativa d'asta alle procedure per l'assunzione/reclutamento di personale «osta il principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale», oltre che il divieto di analogia in malam partem e i principi affermati dalla Corte costituzionale, di recente, nella sentenza n. 98 del 2021, che ha ricordato come non è tollerabile che la sanzione penale colpisca



l'individuo «per fatti che il linguaggio comune non consente di ricondurre al significato letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore». Secondo la Cassazione, l'applicazione dell'art. 353 del codice penale a procedure che non concernono l'acquisizione di beni e servizi da parte della p.a. eccede in modo evidente l'ambito dei significati attribuibili alla nozione di «gare nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni» utilizzato dal legislatore nella fattispecie incriminatrice.

Nell'ambito di tale ultima pronuncia, alcune delle condotte oggetto di contestazione, che, per le ragioni esposte, non erano suscettibili di sussunzione sotto la norma di cui all'art. 353 del codice penale, sono state ricondotte all'abuso di Ufficio. La decisione è stata occasione, per autorevole dottrina, di stigmatizzare l'incoerenza delle scelte legislative che hanno condotto all'abrogazione del delitto di abuso di Ufficio, in quel momento allo stato di approvazione del disegno di legge: mentre, palesando le intenzioni del legislatore, era stato affermato che non sarebbe seguito, all'abrogazione dell'abuso di Ufficio, un vuoto di tutela «perché l'arsenale normativo» di cui il Paese dispone per combattere i pubblici amministratori infedeli è «il più aggressivo d'Europa...», con la sentenza sopra citata, pronunciata in periodo concomitante con i lavori di approvazione della norma (10 maggio 2023), veniva affermata l'insussistenza di alcun vuoto di tutela perché le condotte contestate erroneamente come turbativa d'asta erano riconducibili alla norma che incrimina l'abuso d'Ufficio («Come a dire: quel che non è turbativa d'asta può essere abuso d'Ufficio»).

Né, al fine di ricondurre all'art. 353 del codice penale i fatti per cui si procede, può essere valorizzato il reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, di cui all'art. 353-bis del codice penale: al contrario, l'introduzione di tale ultima norma evidenzia il carattere incoerente e irragionevole dell'abrogazione dell'abuso di Ufficio rispetto agli obblighi imposti dalla Convenzione e al sistema lì delineato. Il legislatore, con l'introduzione dell'art. 353-bis del codice penale, a opera dell'art. 10 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), ha soddisfatto l'esigenza, che risulta dai lavori preparatori, di colmare un vuoto di tutela e sterilizzare le condotte finalizzate a turbare le fasi preliminari di una gara, così da arginare i possibili vuoti di tutela che la disposizione di cui all'art. 353 del codice penale aveva creato, interpretata com'era nel senso che il reato di turbata libertà degli incanti, anche nella forma tentata, non poteva configurarsi nei casi in cui alla commissione di una delle condotte descritte non faccia seguito la pubblicazione del bando di gara e, quindi, il formale avvio della stessa procedura selettiva (Sez. 5, n. 26556 del 13 aprile 2021 Rv. 281470).

Sotto il profilo del sistema stabilito dalla legge per ottemperare agli obblighi pattizi, è dunque evidente l'arretramento delle garanzie di correttezza delineate dal legislatore interno quanto alle operazioni della pubblica amministrazione che hanno a oggetto i beni o servizi e quelle previste per le pubbliche assunzioni del personale; arretramento che consegue direttamente alla norma abrogativa dell'abuso di Ufficio.

Sotto il profilo dell'uguale trattamento dei cittadini, che pure costituisce condizione che sconfigura le condotte illecite che la Convenzione mira a reprimere, è istaurato un sistema gravemente e ingiustificatamente sperequato: il soggetto che venga nominato membro di una commissione tesa alla valutazione delle offerte per una gara pubblica ove agisca in violazione della disciplina prevista dal codice degli appalti, risponderà dell'ipotesi di cui all'art. 353, comma 2 del codice penale, mentre lo stesso soggetto nominato nella commissione per un concorso pubblico sarà esente da responsabilità penale.

In conclusione, non vi è alcuna ragione che possa giustificare la scelta del legislatore italiano che, disponendo di un contesto normativo come quello descritto — contesto che, si ripete, il trattato impone, in ogni singola norma, di avere di mira non solo per assicurare la necessaria coerenza dei sistemi giuridici nazionali, ma anche per calibrare gli obblighi pattizi al livello di progressione già raggiunto dai singoli stati nel contrasto alla corruzione —, che dispone di norme come quelle citate (art. 3, 97, 100 della Costituzione, 328, 353 del codice penale), ha determinato un deciso arretramento nel perseguimento degli scopi del trattato, con l'adozione della norma abrogativa di cui si tratta, assunta in violazione degli obblighi suindicati, che imponevano di mantenere incriminazione. Il potere legislativo appare, dunque, essere stato esercitato in contrasto con gli obblighi internazionali assunti.

5.

Consapevoli della precisa delineazione — a opera della Corte costituzionale — dei limiti dello scrutinio di legittimità costituzionale rispetto al dedotto pregiudizio arrecato da scelte del legislatore a valori di rilievo costituzionale, come l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 8/2022), nonché il principio di uguaglianza (tra le altre, sentenza n. 411 del 1995; ordinanze n. 437 del 2006 e n. 580 del 2000), si ritiene comunque necessario sottoporre alla Corte delle leggi dubbi di conformità della disposizione abrogativa alla Costituzione, ulteriori rispetto a quello di conformità alla norma pattizia e relativi proprio a tali principi.

Quanto si è sopra osservato relativamente al pregiudizio per il buon andamento della pubblica amministrazione, si richiama anche come argomento di contrarietà dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 rispetto al parametro dell'art. 97 della Costituzione. Sono rimaste prive di qualunque tutela penale le diverse ipotesi in cui un pubblico ufficiale, che si trovi in una situazione di conflitto di interessi, ometta di astenersi dall'adozione di una decisione da assumere



in relazione al proprio Ufficio, ovvero, in violazione di norme che non prevedono discrezionalità, faccia uso del potere a lui conferito per favorire o danneggiare taluno, procurando, a seconda dei casi, vantaggi o danni ingiusti.

Le osservazioni relative al confronto tra la fattispecie di cui all'art. 353 del codice penale e quella della norma abrogata, valgono a rappresentare i dubbi circa il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

L'avvenuta abrogazione determina, di fatto, una rilevante disparità nell'ambito dello stesso settore della pubblica amministrazione, introducendo, in modo irragionevole, un trattamento di favore per i soggetti che partecipano ai procedimenti di selezione del personale dipendente dello Stato rispetto a quelli che si occupano di procedure per l'acquisto, da parte della pubblica amministrazione, di beni o servizi.

All'interno del parallelo sopra proposto, mentre sono analogamente sanzionate, tramite apposite norme contenute nel capo I del titolo II del libro II del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione), le condotte di alterazione del procedimento amministrativo attinente alle diverse categorie di procedure, compiute nell'interesse dello Stato, nel caso di «violenza, minaccia, doni, promesse», è prevista la sanzione penale per le collusioni e altri mezzi fraudolenti con le quali si alterino le gare per l'acquisto di merci o di servizi, ma non quelle che si verificano per la selezione del personale.

Si è già detto come, stante l'indirizzo conforme della Corte di cassazione sopra riportato, sia preclusa l'interpretazione della fattispecie di turbativa d'asta come norma che possa ricomprendere le condotte come quelle qui in esame. Come già osservato, tuttavia, l'interpretazione giurisprudenziale di legittimità ha escluso tale assimilabilità, oltre che per il dato letterale della norma, proprio per l'esistenza del delitto di abuso di Ufficio, idoneo a ricomprendere le condotte violative della correttezza nei percorsi di reclutamento del personale dello Stato (e non può escludersi che, in assenza di una norma come quella di cui all'art. 323 del codice penale, non si sarebbe consolidata una lettura della turbativa d'asta come quella sopra indicata, quanto piuttosto una diversa lettura tesa a ricomprendere, nell'alveo della fattispecie, presente all'interno del titolo dedicato ai reati contro la pubblica amministrazione, anche le turbative delle procedure relative al pubblico impiego commesse con strumenti diversi da quelli suindicati violenza, minaccia, doni, promesse — che trovano adeguata e persistente tutela in altre norme incriminatrici).

Il raffronto tra l'incriminazione 353 del codice penale e la norma abrogativa dell'abuso di Ufficio potrebbe valere, allora, a leggere quest'ultima, nello specifico settore, come una norma penale di favore, suscettibile del giudizio di illegittimità costituzionale (sentenza n. 394 del 2006; in senso conforme, tra le altre, sentenza n. 155 del 2019, n. 57 del 2009 e n. 324 del 2008; ordinanza n. 413 del 2008), poiché sottrae, come detto, senza alcuna ragione giustificatrice, una categoria di soggetti dall'attuazione della norma penale generale: è incriminata, con pena più grave rispetto a quella prevista dal primo comma, la «persona preposta dalla legge o dall'autorità agli incanti o alle licitazioni» indicate al primo comma: cioè un pubblico ufficiale, quale è il soggetto che sia parte di una commissione preposta alla valutazione delle offerte, che, senza che vi sia dazione di denaro, quindi con «collusioni o con mezzi fraudolenti», turbi il libero svolgimento della gara stessa; è esente da responsabilità penale il medesimo soggetto, non appartenente alla pubblica amministrazione, ma designato dall'autorità a comporre una commissione per la selezione di personale, il quale, con mezzi fraudolenti, turbi l'esito del concorso medesimo.

Sembra potersi evidenziare come, da un sistema che vedeva, tramite norme entrambe presenti all'interno dello stesso titolo II del libro II del codice penale, relativo ai delitti contro la pubblica amministrazione, l'incriminazione di condotte analoghe — turbativa di gara pubblica destinata a procurare, per la pubblica amministrazione, condizioni migliori per l'effettuazione di servizi o per l'acquisto di beni; turbativa di concorso pubblico destinato a provvedere, per la pubblica amministrazione, alla selezione di dei soggetti migliori rispetto all'incarico da ricoprire — sia stata eliminata interamente l'illiceità penale di una categoria di condotte; il che determina un ingiustificato privilegio per i soggetti che si occupano della selezione del personale dello Stato.

In questo senso, la persistente rilevanza penale delle condotte commesse dal pubblico ufficiale e riconducibili al perimetro dell'art. 353 del codice penale, costituirebbe una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Si richiamano ancora i principi indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 394 del 2006 relativamente alla natura esclusivamente politica, e di pertinenza del legislatore, «degli apprezzamenti in ordine alla “meritevolezza” ed al “bisogno di pena” — dunque sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa» — «con la conseguenza che un sindacato sul merito delle scelte legislative è possibile solo ove esse trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 144 del 2005 e n. 364 del 2004; ordinanze n. 109, n. 139, n. 212 del 2004; n. 177, n. 206 e n. 234 del 2003), come avviene allorché la sperequazione normativa tra fattispecie omogenee assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione (con riguardo alla materia elettorale, sentenza n. 287 del 2001)».

Sembra ricorrere, nel caso in esame, proprio una simile sperequazione normativa.

Ove non sia possibile ritenere la norma abrogativa una norma penale di favore, dovrebbe, infine, considerarsi — benché ciò, a tal punto, non sarebbe direttamente rilevante nel presente giudizio la possibilità di un riequilibrio «verso il basso» («ove pure, in ipotesi, la norma incriminatrice (non qualificabile come norma penale di favore) determinasse



intollerabili disparità di trattamento o esiti irragionevoli, il riequilibrio potrebbe essere operato dalla Corte solo «verso il basso» (ossia in bonam partem): non già in malam partem, e in particolare tramite interventi dilatativi del perimetro di rilevanza penale (sulla inammissibilità di questioni in malam partem sulla denuncia di violazione dell'art. 3 della Costituzione, sentenza n. 411 del 1995; ordinanze n. 437 del 2006 e n. 580 del 2000»).

Il soggetto che riveste la qualifica di pubblico ufficiale, cui si contestasse il delitto di cui all'art. 353 del codice penale in relazione a condotte collusive, potrebbe allegare la violazione dell'art. 3 della Costituzione rispetto alla situazione sopra descritta, che vede irrilevanti penalmente le condotte dei pubblici ufficiali poste in essere all'interno di una commissione esaminatrice per l'assunzione degli impiegati dello Stato.

Si osserva, infine, che non si è trattato il tema, evidenziato in modo approfondito dalla difesa degli imputati, relativo all'adempimento degli obblighi contenuti nella direttiva (UE) 2017/1371 (cd. direttiva *PIF*) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, recante norme per la «lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale» recepita con il decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, a opera dell'art. 314-bis del codice penale, capace di assorbire le condotte distrattive di denaro o altre cose mobili che la giurisprudenza ha fatto rientrare nell'abuso di Ufficio, poiché la tematica non risulta rilevante nel presente giudizio, tenuto conto del tenore dell'imputazione formulata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

Solleva questione di legittimità costituzionale in relazione

all'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata in G.U. n. 187 del 10 agosto 2024, entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 del codice penale, per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione (in relazione agli obblighi discendenti dagli articoli 7, comma 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116);

agli articoli 3 e 97 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso nei confronti degli imputati ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda la Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Roma, 5 febbraio 2025

La GIP: MOSETTI

25C00046

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-009) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 5 0 2 2 6 *

€ 5,00

