

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 36



GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

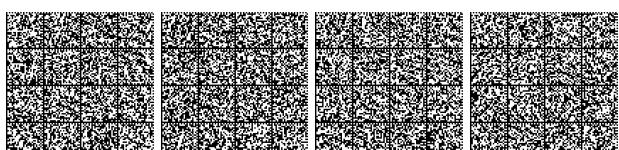
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 settembre 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENALA, 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

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 luglio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

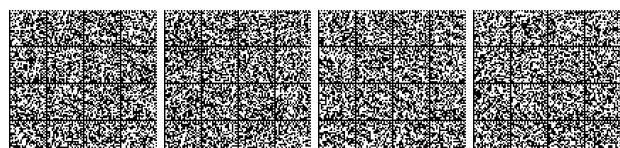
Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Disposizioni per la salvaguardia e la gestione coordinata del sistema ambientale integrato della laguna di Orbetello, nelle more dell’attuazione della legge n. 11 del 2025, istitutiva del Parco ambientale della laguna di Orbetello, e della piena operatività del consorzio previsto da tale legge per la gestione del Parco – Programma delle attività per la gestione ordinaria e straordinaria della laguna – Istituzione di un Comitato tecnico-scientifico (CTS) con funzioni consultive in materia di gestione e tutela dell’ambiente lagunare – Disciplina della costituzione e del funzionamento del CTS – Istituzione di una Cabina di regia istituzionale per la gestione integrata della laguna di Orbetello – Disciplina della composizione, dei compiti e del funzionamento della predetta Cabina di regia – Relazione annuale della Giunta regionale alla commissione consiliare competente sugli esiti del monitoraggio ambientale del sistema lagunare – Disciplina dei poteri sostitutivi della Regione nelle more della piena operatività del consorzio previsto dalla legge n. 11 del 2025 – Norme di prima applicazione e abrogative.

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Disposizioni per la salvaguardia e la gestione coordinata del sistema ambientale integrato della laguna di Orbetello, nelle more dell’attuazione della legge n. 11 del 2025, istitutiva del Parco ambientale della laguna di Orbetello, e della piena operatività del consorzio previsto da tale legge per la gestione del Parco – Abrogazione dell’art. 12 della legge regionale n. 79 del 2019.

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Disposizioni per la salvaguardia e la gestione coordinata del sistema ambientale integrato della laguna di Orbetello, nelle more dell’attuazione della legge n. 11 del 2025, istitutiva del Parco ambientale della laguna di Orbetello, e della piena operatività del consorzio previsto da tale legge per la gestione del Parco – Competenze regionali – Attribuzione alla Giunta regionale della facoltà di aggiornare gli indirizzi per l’esercizio delle funzioni amministrative per la gestione delle aree del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale, in funzione della conservazione e valorizzazione dell’integrità fisica del sistema lagunare, anche sulla base delle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico e delle proposte della Cabina di regia – Competenze del Comune di Orbetello – Omessa espressa inclusione di tutti i Comuni su cui ad oggi insiste il bene ambientale – Programma delle attività per la gestione ordinaria e straordinaria della laguna – Omessa previsione dell’assicurazione, a livello locale, di forme di confronto politico-istituzionale tra la Regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna – Previsione che la copertura di eventuali maggiori oneri derivanti dall’attuazione del programma delle attività grava sulle risorse proprie del Comune – Disposizioni transitorie riguardanti la cessazione, a decorrere dal pieno esordio funzionale del consorzio, degli effetti dell’accordo per la gestione integrata della laguna di Orbetello annualità 2024-2026 – Norma finanziaria.

- Legge della Regione Toscana 20 maggio 2025, n. 27 (Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello), artt. 2, comma 2; 3, comma 1; 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11, comma 2, lettera a); 12, commi 1 e 3; e 13.....

Pag. 1



- N. 148. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

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 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 – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – 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 medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, 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 – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – 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 – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all’entrata in vigore della stessa legge regionale e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie linda 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 suddetta legge regionale, ivi compreso il rispetto dell’art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – 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 – 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, finalizzata al raggiungimento di un’intesa con la Regione – Previsione che 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 n. 35 del 1995.

- Legge della Regione 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; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

Pag. 8

- N. 149. Ordinanza della Corte d’appello di Lecce del 18 giugno 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell’art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell’art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell’art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell’art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione del respingimento o dell’espulsione)]



- Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

Pag. 30

N. 150. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, 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 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo 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 predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021.

- 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), art. 20, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.....

Pag. 42

N. 151. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma del 20 maggio 2025

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero



- **Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell'IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione dei totali di tali operazioni attive e passive le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti di cui al comma 1 dell'art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 – Previsione che non concorrono alla determinazione dei totali delle medesime operazioni attive, le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli artt. da 7 a 7-*septies* del d.P.R. n. 633 del 1972, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA – Previsione che il contributo è liquidato e versato per un importo pari al 40 per cento, a titolo di acconto, entro il 30 giugno 2022 e per la restante parte, a saldo, entro il 30 novembre 2022, con le modalità di cui all'art. 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997.**
- 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, art. 37, 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, e dall'art. 1, comma 120, 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).....

Pag. 67

N. 152. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro del 30 giugno 2025

Esecuzione penale – Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi – Esclusione della possibilità per il pubblico ministero di sospendere l'esecuzione della pena per il reato di cui all'art. 609-*quater* cod. pen. anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante speciale di cui al comma 6 del medesimo articolo.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*.

Ordinamento penitenziario – Benefici penitenziari – Concessione ai detenuti condannati per determinati delitti solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno – Omessa esclusione dal novero di tali reati del reato di atti sessuali con minorenne di cui all'art. 609-*quater* cod. pen., allorché sia stata riconosciuta l'ipotesi di minore gravità di cui al comma 6 del medesimo articolo.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 1-*quater*.....

Pag. 81

N. 153. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 16 giugno 2025

Reati e pene – Riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico – Obbligo di preavviso al questore – Denunciata previsione della sanzione penale in caso di inosservanza.

In subordine: Reati e pene – Riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico – Obbligo di preavviso al questore – Sanzione penale – Previsione, cumulativamente anziché alternativamente, di una pena detentiva e di una pena pecuniaria in caso di inosservanza.

- Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 18, terzo comma.....

Pag. 86



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 luglio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Disposizioni per la salvaguardia e la gestione coordinata del sistema ambientale integrato della laguna di Orbetello, nelle more dell’attuazione della legge n. 11 del 2025, istitutiva del Parco ambientale della laguna di Orbetello, e della piena operatività del consorzio previsto da tale legge per la gestione del Parco – Programma delle attività per la gestione ordinaria e straordinaria della laguna – Istituzione di un Comitato tecnico-scientifico (CTS) con funzioni consultive in materia di gestione e tutela dell’ambiente lagunare – Disciplina della costituzione e del funzionamento del CTS – Istituzione di una Cabina di regia istituzionale per la gestione integrata della laguna di Orbetello – Disciplina della composizione, dei compiti e del funzionamento della predetta Cabina di regia – Relazione annuale della Giunta regionale alla commissione consiliare competente sugli esiti del monitoraggio ambientale del sistema lagunare – Disciplina dei poteri sostitutivi della Regione nelle more della piena operatività del consorzio previsto dalla legge n. 11 del 2025 – Norme di prima applicazione e abrogative.

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Disposizioni per la salvaguardia e la gestione coordinata del sistema ambientale integrato della laguna di Orbetello, nelle more dell’attuazione della legge n. 11 del 2025, istitutiva del Parco ambientale della laguna di Orbetello, e della piena operatività del consorzio previsto da tale legge per la gestione del Parco – Abrogazione dell’art. 12 della legge regionale n. 79 del 2019.

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Disposizioni per la salvaguardia e la gestione coordinata del sistema ambientale integrato della laguna di Orbetello, nelle more dell’attuazione della legge n. 11 del 2025, istitutiva del Parco ambientale della laguna di Orbetello, e della piena operatività del consorzio previsto da tale legge per la gestione del Parco – Competenze regionali – Attribuzione alla Giunta regionale della facoltà di aggiornare gli indirizzi per l’esercizio delle funzioni amministrative per la gestione delle aree del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale, in funzione della conservazione e valorizzazione dell’integrità fisica del sistema lagunare, anche sulla base delle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico e delle proposte della Cabina di regia – Competenze del Comune di Orbetello – Omessa espressa inclusione di tutti i Comuni su cui ad oggi insiste il bene ambientale – Programma delle attività per la gestione ordinaria e straordinaria della laguna – Omessa previsione dell’assicurazione, a livello locale, di forme di confronto politico-istituzionale tra la Regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna – Previsione che la copertura di eventuali maggiori oneri derivanti dall’attuazione del programma delle attività grava sulle risorse proprie del Comune – Disposizioni transitorie riguardanti la cessazione, a decorrere dal pieno esordio funzionale del consorzio, degli effetti dell’accordo per la gestione integrata della laguna di Orbetello annualità 2024-2026 – Norma finanziaria.

– Legge della Regione Toscana 20 maggio 2025, n. 27 (Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello), artt. 2, comma 2; 3, comma 1; 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11, comma 2, lettera a); 12, commi 1 e 3; e 13.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del 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 n. 12 (telefax n. 06.96.51.40.00 - indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 24 luglio 2025 ricorrente;



Contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3, 4, 5, 6 e 7; degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13 nonché dell'art. 2, comma 2; dell'art. 3, comma 1; dell'art. 4, comma 1, nella parte in cui non finalizza esplicitamente l'*ivi* disciplinato programma delle attività all'assicurazione, a livello locale, del necessario confronto politico-istituzionale tra la regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna di Orbetello e del comma 2 nella parte in cui esclude maggiori oneri per la regione; dell'art. 11, comma 2, lettera *a*); dell'art. 12, commi 1 e 3, della legge Regione Toscana n. 27 del 20 maggio 2025 pubblicata sul BUR n. 32 del 30 maggio 2025, recante «Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello» per violazione degli articoli 117, 2 comma, lettera *s*) e 81, 3 comma della Costituzione in relazione agli articoli 1, 2, 3, 4, 6 e 7 della legge 24 gennaio 2025, n. 11.

Con la legge 24 gennaio 2025, n. 11, è stata disposta la cessazione della gestione commissariale della Laguna, l'istituzione del Parco ambientale della Laguna di Orbetello e la disciplina della gestione dell'area attraverso un consorzio pubblico, partecipato da enti espressamente indicati, quali il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, la Regione Toscana, la Provincia di Grosseto, il Comune di Orbetello e il Comune di Monte Argentario, così facendo cessare la gestione commissariale della Laguna (art. 1).

L'art. 3 della citata legge n. 11/2025, al primo comma, stabilisce che il consorzio «svolge attività a supporto dei compiti istituzionali degli enti consorziati, su richiesta dei medesimi enti, con particolare riferimento alla tutela dei siti della rete Natura 2000 e delle aree protette ubicate all'interno del Parco ambientale della Laguna di Orbetello».

L'art. 4, comma 1, prevede che «1. Entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, con proprio decreto, previa intesa con gli altri enti consorziati, approva lo statuto del consorzio»; l'art. 7 dispone che l'amministratore unico del consorzio è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sempre d'intesa con la Regione Toscana e sentiti gli altri enti consorziati.

La disciplina nazionale è entrata in vigore dal 26 febbraio 2025 ed è destinata ad essere attuata secondo tempistiche parzialmente dettate da apposite disposizioni, tra cui, in particolare, il citato art. 4 che fissa il termine ordinatorio di centocinquanta giorni per l'adozione dello statuto del consorzio.

La legge n. 11/2025, adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha individuato un punto di equilibrio tra diversi interessi garantiti dalla Costituzione, tanto statali quanto regionali (nonché locali).

Facendo perno sul principio di leale collaborazione e sul principio di prevalenza di materia, essa opera un bilanciamento delle diverse competenze che trova la propria collocazione nel coordinamento dei diversi livelli di Governo.

Il sistema delineato dal legislatore statale prevede una gestione coordinata dell'area protetta, seppur esplicitamente al di fuori del «sistema» tracciato dalla legge n. 394 del 1991, senza costruzione di una rigida suddivisione di funzioni e compiti, essendo la tutela dell'ambiente un fine condiviso fra Stato e regione.

Con la legge n. 27 del 20 maggio 2025 rubricata «Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello» il legislatore toscano, nelle more di attuazione della suddetta legge statale n. 11/2025, ha introdotto una disciplina provvisoria per la gestione e la tutela della Laguna di Orbetello, prevedendo l'istituzione di organismi regionali e di apposita attività programmatica.

La sopraggiunta legge regionale n. 27/2025 eccede le competenze legislative attribuite alla regione e presenta profili di illegittimità costituzionale.

Tale legge è, pertanto, impugnata per i seguenti motivi di

DIRITTO

*1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3, 4, 5, 6 e 7; degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 13 secondo comma della legge Regione Toscana n. 27 del 20 maggio 2025 pubblicata sul BUR n. 32 del 30 maggio 2025, recante «Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello» per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione in relazione agli articoli 1, 3, 4 e 7 della legge 24 gennaio 2025, n. 11 (norme interposte).*

L'art. 4 dell'impugnata legge regionale stabilisce che:

1. Il programma delle attività per la gestione ordinaria e straordinaria della laguna di Orbetello, di seguito denominato «programma delle attività», prevede attività ed interventi necessari ad assicurare le condizioni di sicurezza del sistema lagunare e a prevenire fenomeni anossici, in conformità agli indirizzi e alle misure di cui, rispettivamente, all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *d*);



2. La regione concorre al finanziamento del programma delle attività di cui al comma 1 nella misura massima delle risorse previste dall’art. 12, comma 2, lettere *a*) e *c*). La copertura di eventuali maggiori oneri è assicurata dalle risorse proprie del comune nonché da ulteriori risorse pubbliche, ivi compresi i finanziamenti derivanti dalla partecipazione a specifici bandi e progetti regionali, statali ed europei;

3. Il comma 3 prevede la durata annuale del programma e ne indica le attività con le relative finalità.(1)

I successivi commi 4, 5, 6 e 7 disciplinano termini e modalità per la predisposizione, l’approvazione e l’aggiornamento del programma.(2)

L’art. 5 dell’impugnata legge regionale prevede l’istituzione di un Comitato tecnico-scientifico (CTS) per la salvaguardia della laguna di Orbetello con funzioni consultive in materia di gestione e tutela dell’ambiente lagunare; tale organo si esprime, con valutazioni di natura esclusivamente tecnico-scientifica, a supporto del Comune di Orbetello, della Giunta regionale e della cabina di regia e su richiesta dei medesimi.

L’art. 6 disciplina la costituzione e il funzionamento del predetto Comitato.

L’art. 7 istituisce la «Cabina di regia istituzionale per la gestione integrata della laguna di Orbetello», e ne disciplina la composizione, i compiti e le modalità di funzionamento.(3)

L’art. 8 dispone che entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale trasmette alla commissione consiliare competente una relazione sugli esiti del monitoraggio ambientale del sistema lagunare di cui all’art. 2, comma 1, lettera *c*), effettuato nell’anno precedente».

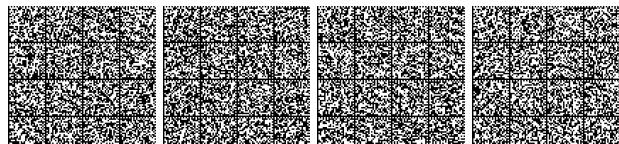
L’art. 9 disciplina i poteri sostitutivi della regione di cui all’art. 6, comma 2, della legge regionale 10 dicembre 1998, n. 88, nelle more della piena operatività del consorzio di cui alla legge n. 11/2025.

L’art. 10 contiene la disciplina di prima applicazione della legge, stabilendo i termini della convocazione della Cabina di regia; per l’approvazione degli indirizzi di cui all’art. 2, comma 1, lettera *a*); per la predisposizione della proposta di programma e la verifica della sua coerenza con gli indirizzi e le misure regionali di cui, rispettivamente, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lettere *a*) e *d*); per l’approvazione dello schema di accordo relativo alla definizione di modi e tempi relativi a: 1) presa in carico, da parte del comune, delle attività gestionali svolte dalla regione in forza dell’accordo di programma per la gestione integrata della laguna di Orbetello annualità 2024 - 2026, e per il subentro del comune medesimo nei connessi rapporti giuridici pendenti, attivi e passivi, attivati dalla regione in applicazione del medesimo accordo; 2) presa in carico nel patrimonio mobiliare del comune

(1) La disposizione prevede: «il programma delle attività a durata annuale comprende attività finalizzate: a) al mantenimento in efficienza degli impianti di ossigenazione e del sistema di pompaggio per lo scambio tra laguna e mare e per la circolazione delle acque interne alla laguna; b) alla riduzione della produzione di biomasse algali; c) alla limitazione degli apporti nell’ambiente lagunare di sostanze inquinanti o comunque nutrienti».

(2) Le disposizioni prevedono: «4. Entro il 31 ottobre di ogni anno, il Comune predispone, anche sulla base delle indicazioni espresse dalla Cabina di regia, la proposta di programma delle attività e la trasmette alla Giunta regionale. Entro i successivi sessanta giorni la Giunta regionale si esprime, con parere vincolante, in merito alla verifica della coerenza del programma con gli indirizzi e le misure regionali di cui all’articolo 2, comma 1, lettere *a*) e *d*). 5. Contestualmente all’espressione del parere di cui al comma 4, la Giunta regionale, sulla base della proposta del programma di attività, determina l’ammontare del contributo regionale annuale di cui all’articolo 2, comma 1, lettera *b*), definendone le modalità di erogazione e di rendicontazione. 6. Il programma è approvato dal Comune entro il 15 febbraio successivo, in conformità al parere di cui al comma 4. 7. Ove necessario, il programma può essere aggiornato, anche per stralci, sulla base delle eventuali indicazioni della Cabina di regia. In tal caso la proposta di aggiornamento è trasmessa alla Giunta regionale per le verifiche di cui al comma 4».

(3) La norma prevede: «1. Per assicurare a livello locale il necessario confronto politico istituzionale tra la regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna di Orbetello, è istituita presso la Giunta regionale una Cabina di regia istituzionale per la gestione integrata della laguna di Orbetello, di seguito denominata “Cabina di regia” composta: a) dal Presidente della Giunta regionale, o dall’assessore da lui delegato, che la presiede; b) dall’assessore regionale competente in materia di ambiente e di protezione civile; c) dagli altri assessori regionali competenti in materia; d) dal Sindaco del Comune di Orbetello, o da suo delegato; e) dal Sindaco del Comune di Monte Argentario, o da suo delegato. 2. La Cabina di regia, in particolare: a) opera quale sede di coordinamento ed integrazione interistituzionale per la definizione di strategie di intervento condivise finalizzate a prevenire e fronteggiare situazioni di criticità ambientale riguardanti il sistema lagunare, nonché per la valutazione, in raccordo con il sistema della protezione civile, dell’evoluzione della situazione di criticità ai fini dell’individuazione delle azioni emergenziali più idonee al livello di gravità, definendone anche le relative tempistiche; b) svolge attività consultive e di impulso per l’individuazione di misure efficaci volte al perseguitamento degli obiettivi di salvaguardia e valorizzazione della laguna; c) si esprime, su richiesta del Comune, in ordine agli interventi e alle attività di carattere straordinario da inserire nella proposta di programma annuale di cui all’articolo 4, e nei relativi eventuali aggiornamenti formulando osservazioni e proposte di integrazione. 3. La Cabina di regia è convocata dal Presidente della Giunta regionale, o dall’assessore da lui delegato, almeno una volta l’anno, anche su richiesta degli altri componenti, nonché al verificarsi di eventi straordinari suscettibili di determinare un rischio ambientale per il sistema lagunare. 4. Alle sedute della Cabina di regia, possono essere invitati a partecipare, senza diritto di voto, i responsabili o loro delegati delle strutture tecniche competenti della regione, dei comuni rappresentati, del consorzio di bonifica competente per territorio, nonché i componenti del CTS competenti per materia. 5. Per la partecipazione alla Cabina di regia non è prevista la corresponsione di alcuna indennità, né rimborso spese».



dei beni strumentali e delle attrezzature acquistate dalla regione, funzionali alla gestione della laguna; 3 per il trasferimento delle risorse regionali già impegnate, e non ancora liquidate, a copertura dei rapporti giuridici di cui al punto 1.(4)

L'art. 13 secondo comma della legge regionale abroga, a decorrere dalla piena operatività del consorzio di cui alla legge n. 11/2025, gli articoli 5, 6 e 7 della stessa legge regionale, nonché, a seguito della costituzione degli organi del consorzio medesimo, prevede la decadenza dei componenti del CTS e della Cabina di regia istituzionale.

Come emerge dalla normativa sopra richiamata, il legislatore regionale — pur dichiarando l'intento di garantire la prosecuzione delle iniziative assunte dalla regione per il sistema ambientale lagunare, a seguito della cessazione della gestione emergenziale e in attuazione della legge regionale n. 77/2021, con l'obiettivo di evitare un potenziale «vuoto di tutela amministrativa» — ha in realtà introdotto un nuovo regime provvisorio su un bene la cui tutela spetta in via esclusiva allo Stato. Tale regime si caratterizza per l'istituzione di nuovi organismi regionali e per l'attribuzione di competenze e funzioni, senza la partecipazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, e perseguendo di fatto non tanto una continuità amministrativa quanto una riorganizzazione autonoma della gestione.

L'istituzione degli organismi regionali e la definizione delle loro funzioni, così come la previsione della loro cessazione e decadenza, si sovrappongono alle previsioni della legge statale n. 11/2025, che affida la gestione della Laguna a un consorzio pubblico nazionale, con partecipazione diretta dei livelli territoriali interessati. Tale assetto riproduce, in larga misura, i modelli già consolidati dalla legge quadro sulle aree protette (legge n. 394/1991), ispirati alla cooperazione interistituzionale.

Il sistema delineato dalla legge regionale impugnata, fondato su organismi e funzioni sprovvisti di partecipazione statale, compromette l'unitarietà e l'efficacia dell'azione di tutela ambientale, materia attribuita in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione.

Il regime transitorio previsto dalla legge regionale non ha una durata predeterminata, né risulta comunque limitato nel tempo. La sua efficacia è prevista genericamente «nelle more dell'attuazione della legge n. 11/2025», cioè fino a quando il nuovo Consorzio nazionale non sarà pienamente operativo. Tuttavia, tale operatività è a sua volta subordinata all'approvazione dello statuto del consorzio, che rappresenta il primo passaggio necessario. Appare evidente che i tempi per l'avvio della fase transitoria non paiono essere stati congeniati per essere particolarmente spediti. Come si desume dall'art. 10, i termini previsti riflettono una scelta normativa, da parte del legislatore regionale, orientata a privilegiare un'attuazione progressiva e dall'orizzonte temporale ampio, con una proiezione dell'efficacia della disciplina regionale che, secondo quanto emerge dall'art. 12, può spingersi fino al 2027 e oltre.

In conclusione, tale disciplina si rivela transitoria solo formalmente, ma è nella sostanza idonea a ostacolare la tempestiva operatività del nuovo assetto amministrativo previsto dalla legge statale n. 11/2025, che comunque prevede, con adeguate garanzie procedurali, il coinvolgimento e degli enti consorziati, come stabilito dagli articoli 4, comma 1, e 7, comma 1, della medesima legge, in tema di adozione dello statuto e nomina dell'amministratore unico del consorzio.

Al riguardo, appare opportuno richiamare la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha affermato che «La potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente (sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale (sentenze n. 60 del 2023 e n. 189 del 2021)».(5)

(4) 1. La Cabina di regia di cui all'articolo 7 è convocata in prima seduta dal Presidente della Giunta regionale, o dall'assessore da lui delegato, entro venti giorni dall'entrata in vigore della presente legge. 2. In sede di prima applicazione gli indirizzi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), sono approvati dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. 3. Il Comune, entro sessanta giorni dall'adozione degli indirizzi di cui al comma 2, sottopone alla Giunta regionale una proposta di programma delle attività. Tale programma, predisposto sulla base delle indicazioni espresse dalla Cabina di regia, convocata ai sensi del comma 1, tiene conto della programmazione degli interventi già adottata prima dell'entrata in vigore della presente legge. 4. Entro i successivi sessanta giorni la Giunta regionale: a) si esprime, con parere vincolante, in merito alla verifica della coerenza del programma delle attività con gli indirizzi e le misure regionali di cui, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere *a* e *d*; b) approva, lo schema di accordo, per la definizione di modi e tempi: 1) per la presa in carico, da parte del Comune, delle attività gestionali svolte dalla regione in forza dell'accordo di programma per la gestione integrata della laguna di Orbetello annualità 2024 – 2026, stipulato ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nonché per il subentro del Comune medesimo nei connessi rapporti giuridici pendenti, attivi e passivi, attivati dalla regione in applicazione del medesimo accordo; 2) per la presa in carico nel patrimonio mobiliare del Comune dei beni strumentali e delle attrezzature acquistate dalla regione, funzionali alla gestione della laguna; 3) per il trasferimento delle risorse regionali già impegnate, e non ancora liquidate, a copertura dei rapporti giuridici di cui 5. Entro quindici giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 4, il Comune approva il programma delle attività e sottoscrive l'accordo di cui alla lettera *b*) del medesimo comma. 6. In caso di inadempimento o ritardo del Comune nell'approvazione del programma delle attività e nella sottoscrizione dell'accordo di cui al comma 4, lettera *b*), la regione esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 6, comma 2, della l.r. 88/1998. 7. In caso di inerzia o ritardo del Comune nella messa in atto degli interventi previsti nel programma della attività, il Presidente della Giunta regionale esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 9, comma 2.

(5) Cfr. Corte cost. sentenza n. 2 del 2024.



Tali principi sono stati successivamente confermati da codesta Corte costituzionale(6)che ha richiamato la propria giurisprudenza sulla materia, affermando che «questa Corte, da un lato, non ha escluso «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali [...] assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 536 del 2002) la protezione dell'ambiente. Da un altro lato, ha chiarito in che termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera quale limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi, andando a lambire la tutela ambientale. In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «“fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)” (sentenza n. 197 del 2014)».

La legge regionale si pone in netto contrasto con tali principi: infatti istituisce organismi ed assegna loro importanti funzioni già in precedenza attribuite all'ente statale *ad hoc* istituito dall'art. 1 della legge n. 11/2025, di poco precedente, peraltro con previsione di un'ampia partecipazione, procedimentale e organizzativa, della stessa Regione Toscana, oltre che degli enti locali interessati.(7)

Per i motivi esposti, l'art. 4, commi 3, 4, 5, 6, 7; gli articoli 5, 6; 7, 8, 9, 10 e 13 della legge della Regione Toscana n. 27 del 2025 sono costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 117, 2 comma, lettera s) della Costituzione, prevedendo una disciplina che si sovrappone con quella della legge statale n. 11/2025 ed in particolare con gli articoli 1, 2, 3, 4, 6 e 7.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma della legge Regione Toscana n. 27 del 20 maggio 2025 pubblicata sul BUR n. 32 del 30 maggio 2025, recante «Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello» per violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione (copertura finanziaria) e della norma interposta di cui all'art. 19, comma 1, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'art. 13, primo comma della legge regionale oggetto di impugnazione abroga l'art. 12 della legge regionale 23 dicembre 2019, n. 79 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2020), che prevedeva la copertura finanziaria delle spese di funzionamento del consorzio fino al 2027.

Con tale abrogazione, viene meno il presidio finanziario per le attività gestionali della Laguna di Orbetello, determinando una violazione del principio di copertura delle leggi di spesa sancito dall'art. 81, comma 3, della Costituzione.

La norma abrogata, infatti, conteneva disposizioni precise per il finanziamento della gestione della Laguna. La nuova legge regionale, eliminando integralmente quella previsione, non provvede, nel contempo, a sostituirla con strumenti alternativi di finanziamento che assicurino la prosecuzione delle attività previste, ponendosi così in contrasto evidente con il parametro costituzionale sopra richiamato.

È chiaro che l'amministrazione della Laguna di Orbetello comporta costi a carico del bilancio regionale.

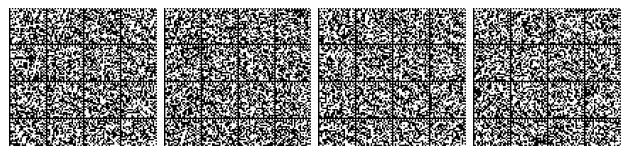
Ciò rappresenta una violazione delle regole contabili fissate dalla legislazione statale — in particolare, dell'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) — che funge da parametro interposto ai fini del rispetto dell'art. 81 Cost.

Pertanto, si rileva una diretta violazione dell'art. 81, comma 3, della Carta costituzionale.

Codesta Corte costituzionale ha più volte affermato che «i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” — funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) — sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti — da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica — nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 della

(6) Cfr. Corte cost. sentenza n. 16 del 2024.

(7) Si tratta, come visto, degli articoli 2 (Organi del consorzio), 3 (Attività del consorzio), 6 (Comitato tecnico scientifico) e 7 (Amministratore unico).



Costituzione, richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)»(8).

L'obbligo di garantire la copertura degli oneri derivanti dalle leggi regionali costituisce un presidio imprescindibile per la tutela degli equilibri di finanza pubblica. Come affermato dalla Corte, «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il pregetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo».(9)

Secondo un orientamento consolidato di codesta Corte, inoltre, la determinazione della spesa da parte del legislatore deve rispettare requisiti di chiarezza, coerenza e solidità, che costituiscono il nucleo precettivo dell'art. 81 della Costituzione. Requisiti che non possono essere elusi neppure a livello regionale, come affermato nella seguente massima:

«ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»(10), poiché «il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata — per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio — agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefinitibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione».(11)

Alla luce di quanto esposto, si deve concludere che la legge regionale impugnata non ha rispettato gli adempimenti essenziali previsti per assicurare una corretta copertura della spesa, collocandosi dunque in contrasto con l'art. 81, comma 3, della Costituzione, e con la norma interposta di cui all'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

S'impone, pertanto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 12 citato per violazione delle disposizioni concernenti la copertura finanziaria di leggi che comportano spesa a carico dell'ente.

3. Illegittimità costituzionale della legge Regione Toscana della legge Regione Toscana n. 27 del 20 maggio 2025 pubblicata sul BUR n. 32 del 30 maggio 2025, recante «Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello» ed in particolare dell'art. 2, comma 2; dell'art. 3, comma 1; dell'art. 4, comma 1, nella parte in cui non finalizza esplicitamente l'ivi disciplinato programma delle attività all'assicurazione, a livello locale, del necessario confronto politico-istituzionale tra la regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna di Orbetello e del comma 2 nella parte in cui esclude maggiori oneri per la regione; dell'art. 11, comma 2, lettera a); dell'art. 12, commi 1 e 3, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione in relazione agli articoli 1, 3, 4 e 7 della legge 24 gennaio 2025, n. 11 (norme interposte).

Le medesime ragioni esposte nel primo motivo possono mutuarsi anche per le ulteriori disposizioni, meglio *infra* identificate che risultano parzialmente illegittime, per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione nonché delle norme interposte di cui agli articoli, 1, 3, 4 e 7 della legge 24 gennaio 2025, n. 11.

Nel dettaglio:

l'art. 2, comma 2, per illegittimità derivata degli articoli 5 e 7, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale aggiorna gli indirizzi di cui al comma 1, lettera a), anche sulla base delle indicazioni del Comitato tecnico scientifico di cui all'art. 5 e delle proposte della Cabina di regia di cui all'art. 7;

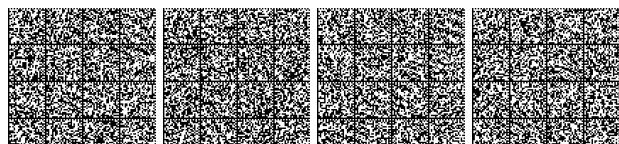
l'art. 3, nella parte in cui, pur attenendo alle «funzioni che afferiscono alla laguna di Orbetello, conferite dalla legislazione nazionale e attribuite dalla normativa regionale», non include esplicitamente tutti i Comuni su cui già ad oggi insiste il predetto bene ambientale (fermo restando comunque il compito di individuare con esattezza il perimetro del Parco, assegnato dall'art. 4 della legge n. 11 del 2025 allo statuto del consorzio);

(8) Cfr. Corte costituzionale n. 39 del 2014; Vedi anche Corte costituzionale n. 235 del 2020; Corte costituzionale n. 147 del 2018, Corte costituzionale n. 181 del 2013

(9) Cfr. Corte costituzionale, n. 244 del 2020.

(10) Cfr. Corte costituzionale 17 marzo 2010, n. 100.

(11) Così Corte cost. 19 luglio 2012, n. 192.



l'art. 4, comma 1, nella parte in cui non finalizza esplicitamente l'ivi disciplinato programma delle attività all'assicurazione, a livello locale, del necessario confronto politico-istituzionale tra la regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna di Orbetello;

l'art. 4, comma 2, e l'art. 12, comma 3, nella parte in cui escludono che la copertura di eventuali maggiori oneri gravi sulle risorse proprie della regione e in generale degli enti consorziati (in proporzioni che compete comunque allo statuto del consorzio stabilire, secondo l'art. 4 della legge n. 11 del 2025), ma soltanto sul livello comunale;

l'art. 11, nella parte in cui dispone, a decorrere dal pieno esordio funzionale del consorzio, la cessazione degli effetti dell'accordo per la gestione integrata della laguna di Orbetello annualità 2024 - 2026 di cui all'art. 10, comma 4, lettera b) della stessa regionale;

l'art. 12, comma 1, costituente una mera appendice del precedente art. 6 che disciplina la costituzione e il funzionamento del Comitato tecnico scientifico.

Invero, come si è illustrato nel primo motivo di ricorso, il sistema delineato dal legislatore regionale, si sovrappone, per un tempo non puntualmente definito, a quello realizzato dal legislatore statale con la citata legge n. 11/2025, improntato sul principio di leale collaborazione e su quello di prevalenza della materia, nonché sul bilanciamento delle diverse competenze che trova la propria collocazione nel coordinamento dei diversi livelli di Governo.

Anche la normativa regionale con il presente motivo impugnata è costituzionalmente illegittima in quanto introduce un sistema provvisorio su un bene la cui tutela spetta in via esclusiva allo Stato. Tale regime si caratterizza — come detto — per l'istituzione di nuovi organismi regionali e per l'attribuzione di competenze e funzioni, senza la partecipazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, e perseguendo di fatto non tanto una continuità amministrativa quanto una riorganizzazione autonoma della gestione senza, per altro, includere tutti i comuni interessati all'area lagunare.

Anche in questo caso, l'istituzione degli organismi regionali, la definizione delle loro funzioni, così come la previsione della loro cessazione e decadenza, si sovrappongono alle previsioni della legge statale n. 11/2025, che affida, come detto, la gestione della Laguna a un Consorzio pubblico nazionale, con partecipazione diretta dei livelli territoriali interessati.

In definitiva, anche tale disciplina rivela le medesime criticità illustrate nel primo motivo: la previsione di una fase transitoria solo formale, quando, invece, nella sostanza viene definito un sistema idoneo a sovrapporsi e quindi ostacolare la tempestiva operatività del nuovo assetto amministrativo previsto dalla legge statale n. 11/2025.

Lo si ribadisce: la legislazione statale, prevede, con adeguate garanzie procedurali, il coinvolgimento e degli enti consorziati nel complesso sistema di gestione dell'area.

Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex art. 127 della Costituzione, della legge in esame, con particolare riferimento.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima le censure norma della legge regionale Toscana n. 27/2025, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

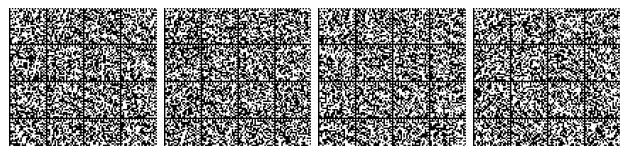
1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 24 luglio 2025;
2. legge regionale Toscana n. 27/2025.

Roma, 29 luglio 2025

Il Vice Avvocato Generale: GUIDA

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

25C00203



Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Rwe Renewables Italia s.r.l. contro il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

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 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 – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – 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 medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, 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 – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – 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 – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della stessa legge regionale e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie linda 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 suddetta legge regionale, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – 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 – 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, finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione – Previsione che 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 n. 35 del 1995.

- Legge della Regione 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; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10001 del 2024, proposto da Rwe Renewables Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Vivani, Elisabetta Sordini, Simone Abellonio, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero della cultura, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Conferenza unificata *ex art. 8 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, non costituiti in giudizio;



Nei confronti della Regione autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Pani, Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia; delle Regioni Umbria, Toscana, Basilicata, Campania, Puglia, Molise, Emilia-Romagna, non costituite in giudizio; della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento:

del decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale, n. 153 del 2 luglio 2024;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresa, per quanto occorrere possa, l'Intesa, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» resa in sede di Conferenza unificata ex art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta del 7 giugno 2024;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della cultura, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Regione autonoma della Sardegna e della Regione Siciliana;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La ricorrente è attiva nello sviluppo, nella costruzione e nell'esercizio di impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile eolica, fotovoltaica e agrivoltaica e nella realizzazione di impianti di accumulo di energia rinnovabile sul territorio italiano e dispone di un patrimonio di diciassette parchi eolici in esercizio, dislocati in Sardegna, Sicilia, Campania, Basilicata, Toscana, Molise, Puglia e Calabria per un totale di circa 500 MW realizzati.

2. La società è altresì titolare di diversi progetti autorizzati ma la cui realizzazione non è stata ancora avviata, tra i quali:

il progetto di parco eolico denominato «Alas» in Sardegna;

i progetti di parchi eolici denominati «Venusia» e «Serra Giannina» in Basilicata;

il progetto denominato «Phobos» in Umbria;

i progetti di parchi agrivoltaici denominati «Acquafredda» e «Morcone» in Campania;

nonché numerosi altri progetti ancora in corso di valutazione ambientale/autorizzazione, tra i quali il progetto di parco eolico «Monte Burano» in Umbria, i progetti di parchi eolici denominati «Rapitalà», «Leo», «Canicattì», «Leva», e «Grotte», in Sicilia, i progetti di parchi eolici denominato «Alas 2» e «Lobadas» in Sardegna, i progetti di parchi eolici denominato «Cesepiano» e «Sant'Elia» in Molise, il progetto di parco eolico denominato «Lion Stone», in Emilia-Romagna, i progetti di parchi eolici denominati «Pitigliano» e «Sestino», in Toscana, il progetto di parco agrivoltaico «Deimos» in Umbria, il progetto di parco agrivoltaico denominato «Mancius PV» in Toscana, il progetto di parco agrivoltaico denominato «Florinas» in Sardegna e il progetto di parco fotovoltaico denominato «Olivola» in Campania.

3. Con il presente ricorso RWE ha impugnato il decreto ministeriale 21 giugno 2024, articolando cinque mezzi di censura:

I) violazione dell'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021. Illegittimità costituzionale e violazione di legge in relazione agli articoli 24, 41, 76, 77 e 103 della Costituzione; questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, commi 1 e 4, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199. Violazione degli articoli 7 e 13 nonché dell'art. 1 del protocollo aggiuntivo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e violazione degli articoli 7, 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Il decreto interministeriale, nel disporre che siano individuate con legge regionale tanto le aree idonee quanto le aree inidonee, violerebbe il disposto della fonte primaria, in quanto ai sensi dell'art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199/2021 le regioni potrebbero procedere ad individuare direttamente con legge solo ed esclusivamente le aree idonee. Il tutto, peraltro, avverrebbe con pregiudizio della possibilità di tutela



giurisdizionale, non essendo attivabile avverso le leggi regionali il giudizio amministrativo, con conseguente violazione degli articoli 24 e 103 della Carta costituzionale, dell'art. 7 della Carta di Nizza e degli articoli 7 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. D'altra parte, l'art. 5 della legge delega n. 53/2021 non prevedrebbe affatto tale meccanismo di legificazione, con conseguente illegittimità dello stesso art. 20, comma 1-4, decreto legislativo n. 199/2021 per eccesso di delega;

II) violazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988. Il decreto impugnato è stato concepito e adottato in termini di atto amministrativo generale. Tuttavia, esso avrebbe natura regolamentare e, non essendo stato posto in essere con le formalità di cui alla legge n. 400/1988, sarebbe illegittimo;

III) violazione dell'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 sotto altro profilo. Violazione degli articoli 24 e 103 della Costituzione. Violazione degli articoli 7 e 13 nonché dell'art. 1 del protocollo aggiuntivo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Violazione degli articoli 7, 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e delle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. La «legificazione» dell'individuazione delle aree inidonee si porrebbe in violazione anche dell'intero sistema delineato dal legislatore con l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e con le linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, nonché del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, cui esso è ispirato, imperniato sull'esigenza di individuare le aree inidonee sulla base di una valutazione in concreto, effettuata nell'ambito del procedimento amministrativo, operando un bilanciamento degli interessi strettamente aderente alla specificità dei luoghi, in modo da limitare allo stretto indispensabile la sottrazione di porzioni di territorio all'insediamento degli impianti FER. Disponendo in senso opposto, e dunque parificando i sistemi di individuazione delle aree idonee ed inidonee sotto l'egida della «legificazione» regionale, gli atti impugnati avrebbero stravolto tutto l'impianto logico-sistematico della legislazione vigente;

IV) violazione dell'art. 20, commi 1 e 8, del decreto legislativo n. 199/2021. Eccesso di potere per genericità e violazione dei principi di logicità, di proporzionalità, di adeguatezza dell'azione amministrativa, di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. L'art. 7 del decreto violerebbe la lettera e lo spirito della norma primaria, volta alla definizione di criteri omogenei per l'individuazione delle aree. Il decreto, infatti, si limiterebbe a riproporre pedissequamente i principi di legge, che avrebbero invece dovuto essere concretizzati dagli atti ministeriali. Ne conseguirebbe una sostanziale «delega in bianco» alle regioni, che sarebbero di fatto libere di procedere a individuare le aree idonee sulla base di criteri dalle stesse individuate di volta in volta in totale autonomia, con il solo limite dei generici principi già contenuti nel decreto legislativo n. 199/2021. Illegittima sarebbe anche la previsione che riconosce alle regioni la «possibilità di fare salve le aree idonee» individuate dal comma 8 dell'art. 20, decreto legislativo n. 199/2021, che equivarrebbe a consentire alle regioni di decidere a propria esclusiva discrezione se aree le quali, fino ad oggi, sono state indiscutibilmente idonee *ex lege*, rimangano tali o diventino «aree ordinarie» o addirittura «aree non idonee», con impatti devastanti in termini di affidamento degli investimenti ed incertezza del quadro giuridico di riferimento, nonché ulteriore profilo di disomogeneità fra le varie discipline regionali. Ciò sarebbe altresì aggravato dal fatto che non è stata neppure introdotta una disciplina transitoria che provvedesse a chiarire come le eventuali disposizioni regionali, che dovessero ritenerne di non confermare taluna delle aree idonee di cui al citato art. 20, comma 8, dovessero trovare applicazione solo ai procedimenti autorizzativi avviati successivamente all'entrata in vigore delle leggi regionali stesse. Illegittima sarebbe anche la considerazione delle aree non idonee come zone interdette, come si desume dalla circostanza che per essere non è stato individuato alcun regime autorizzativo;

V) violazione degli art. 3, 41, 117 della Costituzione. Violazione dell'art. 1 del protocollo aggiuntivo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché degli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Le disposizioni del decreto determinerebbero un'irragionevole compressione della libertà d'iniziativa economica privata, anche in violazione del legittimo affidamento maturato in capo alla ricorrente sia con l'avvio di procedimenti in presenza di tutti i presupposti localizzativi, sia con l'ottenimento di validi titoli autorizzatori a valle dell'esperimento di valutazioni di impatto ambientale che hanno escluso qualunque concreto pregiudizio ambientale e paesaggistico. Si assisterebbe anche, in tal modo, a un'ingerenza sproporzionata dei provvedimenti impugnati sui beni della ricorrente, a una violazione del pacifico godimento dei beni stessi e alla sottrazione di un'entrata vitale, diritti protetti anche dall'art. 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché dagli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Trattato di Nizza del 7 dicembre 2000) e dall'art. 41 della Costituzione, che garantisce la libertà di iniziativa economica privata. Per i medesimi motivi risulterebbe violato l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento all'art. 1, prot. 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, stante il difetto di ragionevolezza nell'ingerenza dello Stato nel godimento della proprietà privata.



4. Con la memoria ex art. 73 c.p.a. la parte ricorrente ha evidenziato che la Regione Sardegna ha adottato la legge regionale n. 20/2024, con la quale ha dichiarato «non idonee» alla realizzazione di impianti FER aree pari a oltre il 99% del territorio regionale e ha reso incompatibile con gli impianti eolici di grossa taglia il 100% del medesimo, disponendo l'inefficacia dei titoli già rilasciati agli operatori. Tale previsioni sarebbero immediatamente pregiudizievoli per la ricorrente, in quanto le aree inidonee, che diventano aree del tutto vietate agli impianti FER, si sovrapporrebbero all'intera area oggetto del progetto Alas – con conseguente inefficacia *ex lege* dell'autorizzazione unica. Oltre al progetto Alas, le norme sarde pregiudicherebbero, peraltro, sia il rilascio dei titoli autorizzativi oggetto di procedimenti ancora pendenti, relativi ai progetti di parchi eolici denominati «Alas 2» e «Lobadas», sia il progetto di parco agrivoltaico denominato «Florinas». Tale legge regionale dimostrerebbe che l'applicazione del decreto impugnato permette alle regioni di rendere «non idoneo» agli impianti FER il 99% del territorio regionale, con pregiudizio per il conseguimento dell'obiettivo di potenza installata da traguardare al 2030 imposto dall'art. 2 e dalla Tabella A del decreto ministeriale 21 giugno 2024 alla Regione Sardegna in attuazione delle direttive dell'Unione europea.

5. Le amministrazioni intime si sono costituite in resistenza.

6. All'udienza pubblica del 5 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il collegio reputa necessario sospendere il presente giudizio onde suscitare il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni indicate nel prosieguo.

8. Preliminariamente, è tuttavia opportuno chiarire i termini in cui debba essere declinato, nel regime introdotto dalla disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, il concetto di area non idonea all'installazione di impianti FER. Il presupposto comune alle censure è che, avendo il gravato decreto ministeriale qualificato le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER, il concetto di «area non idonea» sarebbe stato completamente stravolto rispetto a quello operante nel regime previgente (i.e., a quello delle linee guida). In particolare, prima dell'adozione del gravato decreto ministeriale la conseguenza correlata al carattere di non idoneità di un'area era circoscritta al fatto che il soggetto proponente non potesse accedere alla accelerazione procedimentale dell'*iter* autorizzativo propedeutico alla realizzazione ed esercizio dell'impianto FER – accelerazione che, viceversa, avrebbe operato nel caso di localizzazione dell'impianto in area idonea –. Per converso, nessuna preclusione, aprioristica e assoluta, alla realizzazione di tali impianti risultava discendere dalla loro localizzazione in aree non idonee. Orbene, secondo la prospettazione della società ricorrente, siccome con l'adozione del gravato decreto ministeriale le amministrazioni resistenti avrebbero introdotto una preclusione di tal guisa, lo stesso risulterebbe illegittimo.

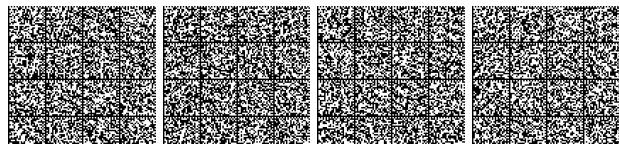
9. Il collegio ritiene che la tesi sostenuta dalla società ricorrente non possa essere condivisa per le ragioni di diritto di seguito esposte.

10. Come noto, l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ha introdotto disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. A tal fine, l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 ha *inter alia* previsto che «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 [la c.d. procedura di autorizzazione unica, n. d.r.]».

Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti».

11. Le linee guida indicate dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 sono state adottate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, e con esse è stato stabilito che:

paragrafo 17: «Al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le regioni e le province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la cognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate [...]. Le aree non idonee sono [...] individuate dalle regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi



di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole»;

allegato 3: «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti.

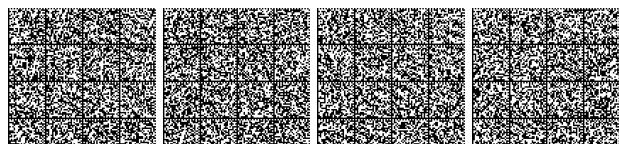
L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», nonché sulla base di principi e criteri, individuati dal medesimo allegato, in ragione dei quali, tra l'altro: «*a)* l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; *b)* l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; [...] *d)* l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. La tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».

12. Nel contesto del sistema delineato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003, come risulta dai pacifici orientamenti pretori formatisi in seno alla giurisprudenza della Corte costituzionale, le linee guida sono «poste a completamento della normativa primaria “in settori squisitamente tecnici” (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina “uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023).

13. Va, poi, evidenziato che la Corte costituzionale ha chiarito che con le disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 «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 [...]. 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» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 103/2024).

14. Sulla scorta di quanto chiarito ed affermato negli orientamenti giurisprudenziali testé richiamati, discende che nell'applicazione del rinnovato quadro normativo che ha interessato la materia della realizzazione degli impianti FER non possano *sic et simpliciter* essere trasposti, in maniera acritica e meccanica, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al pregresso assetto normativo e regolatorio. Infatti, laddove si aderisse ad una siffatta opzione ermeneutica – che è, poi, quella sostanzialmente prospettata dalla società ricorrente – si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, *de iure condito*, l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 espressamente dispone che sia il MASE, di concerto con il MIC e il MASAF, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee.

15. Invero, proprio sulla scorta delle scelte compiute dalle amministrazioni consistenti con l'adozione del gravato decreto ministeriale – e condivise con gli enti territoriali tramite lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata – emerge come, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nel complessivo nuovo impianto normativo e regolamentare sia sostanzialmente rimasta inalterata, quanto a natura e finalità, la portata precettiva del concetto di “area non idonea”.



16. Infatti, l'art. 1, comma 2, lettera *b*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ha definito le “superfici e aree non idonee” come “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 ed integrazioni”.

17. A dispetto di quanto asserito dalla società ricorrente – secondo la quale la definizione di area non idonea come area incompatibile equivarrebbe alla introduzione di un divieto assoluto alla installazione di impianti FER – occorre ricordare che il paragrafo 17 delle linee guida già per il passato specificava che il processo di cognizione delle aree non idonee dovesse avvenire prendendo in considerazione gli “obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti”.

18. Emerge, quindi, come già nel contesto previgente all’adozione del gravato decreto ministeriale le aree non idonee si caratterizzassero per essere aree incompatibili con il soddisfacimento degli obiettivi di protezione che l’ordinamento intende perseguire. Tale forma di incompatibilità, quale tratto caratterizzante delle aree non idonee, non si traduceva in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER, valendo solo ad indicare la sussistenza di «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».

19. L’analisi diacronica sinteticamente svolta consente di affermare che, sotto l’esaminato profilo della «incompatibilità», la definizione di «aree non idonee» contenuta nell’art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale non possiede un carattere innovativo, risultando sostanzialmente invariata, quoad effectum, la portata del concetto di «area non idonea», per come declinato dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, rispetto a quella scaturente dalle linee guida.

20. A sostegno di tale conclusione, d’altronde, milita anche il fatto che lo stesso art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale declini la dichiarata incompatibilità «secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall’allegato 3 delle linee guida». Ordunque, benché l’ordito normativo, con il previsto aggiornamento delle linee guida «A seguito dell’entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l’individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell’art. 20», presenti indubbi elementi di circolarità che rendono non del tutto chiaro il ruolo che le medesime linee guida sono ad oggi chiamate a svolgere *in subiecta materia*, è preferibile ritenere che il richiamo alle modalità stabilite dalle linee guida sia da intendersi nel senso che il legislatore abbia optato per il consolidamento, anche rispetto al nuovo regime, delle acquisizioni, in termini di significato e declinazione delle aree non idonee, già raggiunte nel previgente assetto normativo in applicazione delle previsioni dettate dalle linee guida.

21. Tale opzione esegetica può essere legittimamente percorsa in ossequio al canone ermeneutico dell’interpretazione conservativa di cui all’art. 1367 del codice civile – pacificamente applicabile anche agli atti amministrativi, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (*cfr.* Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 5358 del 4 settembre 2020 e riferimenti ivi citati) –. Infatti, mediante l’impiego di tale legittimo criterio interpretativo, nel nostro ordinamento giuridico è possibile preservare atti e valori giuridici non affetti da vizi di legittimità (*ut res magis valeat quam pereat*), risultando ciò confacente, peraltro, ai principi di economicità ed efficacia dell’attività amministrativa sanciti dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*cfr.* Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 3488 del 10 luglio 2015) e di cui il criterio della interpretazione conservativa costituisce espressione.

22. Se è vero che non può essere sottaciuto il fatto che l’art. 3, comma 1, del gravato decreto ministeriale disponga che le regioni provvedono con legge alla individuazione (anche) delle aree non idonee – e non più nell’ambito di un apposito procedimento amministrativo, come previsto dalle linee guida – è del pari vero che, in disparte gli eventuali profili di illegittimità di tale scelta, non v’è alcun indice normativo che faccia ritenere che a tale cambiamento sia correlata la conseguenza prospettata dalla società ricorrente.

23. Infatti, il mutamento normativo che ha interessato il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER, non risulta accompagnato da alcuna radicale trasfigurazione del significato che il concetto giuridico di «aree non idonee» esprime nell’ambito della pianificazione del territorio necessaria al raggiungimento degli obiettivi normativi sulla diffusione delle energie rinnovabili.

24. Ad avviso del collegio, l’interpretazione sin qui proposta trova anche il conforto della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la «necessità di garantire la “massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) “nel comune intento ‘di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra’ (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)”» (Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023).



Va, quindi, radicalmente escluso che le «ariee non idonee» possano essere considerate aree del tutto interdette alla installazione di impianti FER, poiché opinando diversamente potrebbe essere seriamente pregiudicato il conseguimento degli obiettivi energetici strumentali al rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale – tenuto anche conto della particolare ampiezza dei margini di manovra consentiti alle regioni dal decreto ministeriale impugnato –.

25. Viceversa, l'interpretazione dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, al quale il collegio intende aderire – partendo dall'assunto che il carattere di non idoneità di un'area non precluda in radice la realizzazione di impianti FER – è atta a porre in rilievo come l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni, nell'ambito degli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER, siano necessariamente tenute ad apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee.

26. Nel caso di specie, tuttavia, la sussposta ricostruzione del concetto di area non idonea, nel nuovo regime introdotto dal decreto ministeriale, è palesemente smentita dal tenore dispositivo della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024.

27. La predetta legge prevede, infatti, che:

«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» (art. 1, comma 5);

«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 agli 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» (art. 1, comma 7);

«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)» (art. 3).

28. Dalle richiamate previsioni di desume, pertanto, che:

le aree non idonee costituiscono vere e proprie aree vietate alla realizzazione degli impianti FER. Oltre che dal chiaro tenore letterale dell'art. 1, comma 5, ciò si desume anche dalla previsione, all'art. 3, di una speciale procedura da attivarsi su chiesta dei comuni per la realizzazione di interventi in aree non idonee, peraltro particolarmente rigoroso nella misura in cui richiede il raggiungimento del consenso unanime di tutti i soggetti interessati;

la disciplina non soltanto non prevede una clausola di salvaguardia per le iniziative in corso, ma addirittura sancisce l'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in caso di impianti ricadenti in aree non idonee in base alla legge. D'altra parte, ciò costituisce l'ovvio risvolto di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, laddove si stabilisce che «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», onde è chiaro che l'unico limite all'operatività delle nuove previsioni è l'intervenuta modifica irreversibile dello stato dei luoghi, come anche chiarito dal successivo comma 5;

la legge prevede, altresì, un principio di assoluta prevalenza del criterio della non idoneità su quello dell'idoneità in caso di progetti in zone promiscue, salve le limitate deroghe previste dall'art. 1, comma 7.

29. La suindicata disciplina solleva consistenti dubbi di compatibilità con i canoni costituzionali, con particolare riferimento agli articoli 3, 9, 11, 41, 97, 117 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli allegati A, B, C, D ed E della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024 con riferimento agli articoli 3, 9, 41, 11, 97, 117 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

30. Come già rilevato, le aree non idonee come individuate dalla legge della Regione Sardegna n. 20/2024 si sovrappongono all'intera area oggetto del progetto Alas – con conseguente inefficacia *ex lege* dell'autorizzazione unica. Inoltre, le norme sarde pregiudicano sia il rilascio dei titoli autorizzativi oggetto di procedimenti ancora pendenti, relativi ai progetti di parchi eolici denominati «Alas 2» e «Lobadas», sia il progetto di parco agrivoltaico denominato «Florinas». Sulla base del combinato disposto dell'art. 1, comma 2, 5 e 7, i predetti progetti non potrebbero essere ulteriormente coltivati, in quanto la finanche parziale collocazione in area non idonea determina, ai sensi del citato comma 7, l'applicazione del comma 5, secondo cui «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee».

31. A fronte di tale risultato, la disciplina prevista dall'art. 7, comma 2, lettera *c*), del decreto impugnato, laddove si limita a consentire alle regioni la mera «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», rivela tutta la sua insufficienza, nonché il contrasto frontale con il criterio di delega di cui all'art. 5, comma 1, lettera *a*), n. 1), della legge delega n. 53/2021, ai sensi della quale la disciplina di cui al decreto ministeriale avrebbe dovuto «prevedere misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti». Nella misura in cui la richiamata possibilità di fare salve le aree idonee si è tradotta, nelle disposizioni regionali di attuazione, nell'assenza di un qualsivoglia regime di salvaguardia e addirittura nell'inefficacia *ex lege* dei titoli già concessi, la violazione del criterio di delega di cui all'art. 5, comma 1, lettera *a*), n. 1), della legge n. 53/2021 ha assunto una portata immediatamente lesiva, trattandosi di previsione di un «un atto generale [che] incide senz'altro [...] sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17 marzo 2022, n. 1937).

32. L'eventuale annullamento del decreto sul punto sarebbe peraltro, allo stato e in presenza delle disposizioni recate dalla legge regionale n. 20/2024, priva di ogni utilità per la parte ricorrente. Essa, infatti, non potrebbe comunque ulteriormente coltivare i progetti sopra citati, in quanto la disciplina legislativa regionale costituirebbe a tal riguardo un ostacolo assoluto.

33. Laddove, invece, le disposizioni menzionate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, l'annullamento del decreto determinerebbe, *medio tempore*, l'applicazione della disciplina previgente, che consentirebbe la prosecuzione dell'*iter* autorizzatorio e, sul piano conformativo, l'obbligo per le autorità ministeriali di predisporre una nuova e più confacente disciplina di salvaguardia per le iniziative in corso.

34. Deriva da quanto sopra l'indiscutibile rilevanza, ai fini del presente giudizio, delle questioni di costituzionalità di seguito sollevate.

Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli allegati A, B, C, D ed E della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024 con riferimento agli articoli 3, 9, 11, 41, 97, 117 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948

35. La disciplina statutaria assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera *f*), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975. L'art. 4, lettera *e*), prevede la competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.



36. La legge regionale n. 20/2024 costituisce «legge di Governo del territorio, urbanistica e di tutela del patrimonio paesaggistico» (art. 1, comma 2). Tuttavia, nella misura in cui essa ha ad oggetto precipuo «l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER)», è da ritenersi che afferisca prevalentemente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*), dello statuto speciale).

37. Peraltro, pur al cospetto di un intreccio di competenze, esse – quella primaria di tutela del paesaggio e di edilizia ed urbanistica e quella concorrente in materia di energia elettrica – devono comunque esercitarsi «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», oltretutto, per quanto riguarda la competenza concorrente, nel limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi articoli 3 e 4 dello statuto.

38. Nel caso in esame, le disposizioni di cui alla legge regionale n. 20/2024 contrastano con i principi stabiliti dalla legge statale e dalle norme fondamentali di riforma economico - sociale che si impongono anche alle regioni ad autonomia speciale per l'espressa previsione statutaria.

39. Occorre al riguardo previamente richiamare il quadro normativo unionale.

40. L'art. 3, par. 5, TUE, stabilisce che «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».

41. L'art. 6, par. 1, Trattato sull'Unione europea precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

42. L'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).

43. Secondo l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”».

44. Ai sensi dell'art. 192, par. 1, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del comitato economico e sociale e del comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191».

45. L'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, a sua volta, che «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra stati membri, a [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

46. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdipendenti. Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi stati membri si sono impegnati a contrastare. L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi



portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra.

Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (*cfr.* le sentenze 1 luglio 2014, C-573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

47. La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi. Di conseguenza, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; viceversa, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assume rilevanza allorquando esso trovi attuazione nel diritto derivato (*cfr.* CGUE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, 39 ss.).

48. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

49. Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE. Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

«[...]

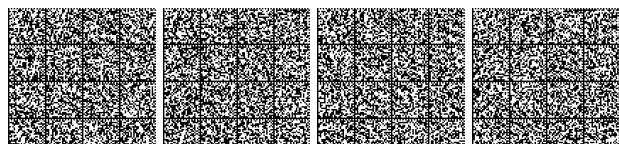
(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione.

Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21^a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla *leadership* tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030" ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli stati membri dovranno poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.



(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, “Un quadro per le politiche dell’energia e del clima all’orizzonte 2030”, e del 23 giugno 2016, “I progressi compiuti nell’ambito delle energie rinnovabili”, si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell’accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

[...]

(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell’Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32 %. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell’Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell’unione. Gli stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell’ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l’energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli stati membri al nuovo quadro per il 2030.

In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi.
[...].

(11) Gli stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell’Unione verso l’obiettivo di almeno il 32% di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell’Unione per assicurare il conseguimento dell’obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull’energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

50. Le richiamate *rations* hanno condotto a introdurre, tra l’altro, un obiettivo vincolante complessivo dell’Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell’Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell’Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell’Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l’energia e il clima, presentati ai sensi dell’art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l’obiettivo vincolante complessivo dell’Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

51. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell’art. 192 del TFUE, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un’intensificazione dell’azione per il clima da parte dell’Unione e degli stati membri. L’Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all’accordo di Parigi adottato nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (“accordo di Parigi”), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell’obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall’accordo di Parigi.

[...]

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l’obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all’accordo di Parigi.

[...]

(9) L’azione per il clima dell’Unione e degli stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l’economia, la salute, i sistemi alimentari, l’integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile



e nel perseguitamento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio "chi inquina paga", istituiti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del "non nuocere" del *Green Deal* europeo.

[...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

[...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

[...]

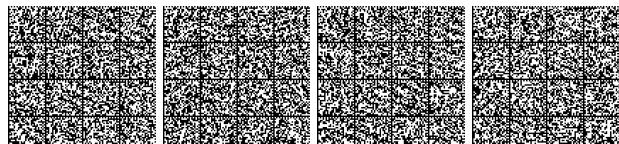
(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel *Green Deal* europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.

[...]

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati. [...]

52. Il regolamento ha quindi sancito (art. 1) «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera *a*), dell'accordo di Parigi», precisando che, onde conseguire tale obiettivo, «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

53. Ai sensi dell'art. 5 del regolamento, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione». A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999».



54. La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare 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, evidenziando che:

“[...]

(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75% alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo».

La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. [...].

(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 («piano REPowerEU») mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i colegislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45 % di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

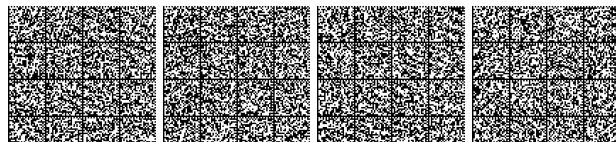
(6) [...] È auspicabile che gli stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli stati membri decidono di perseguire.

[...]

(25) Gli stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.

[...].

(26) Gli stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di



ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto.

55. In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

56. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 del TFUE, stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21^a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli stati membri, limitando la complessità amministrativa.

57. Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio «Ambiente» del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016;



sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali.

[...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli stati membri di stabilire il proprio mix energetico [...]

[...]

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...]

(36) Gli stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno trent'anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali «divari di ambizione»). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento». Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32% di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile.

Gli obiettivi degli stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.



(57) Gli obiettivi nazionali degli stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].».

58. Il meccanismo di *governance* si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

«Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3):

«Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione “decarbonizzazione”:

[...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera *a*), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;

b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;

c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;

d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (EU) 2018/2001;

e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:

i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;



- ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL *pro capite*;
 - iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;
 - iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;
 - v) il livello di interconnessione elettrica tra gli stati membri;
 - vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi.
- [...]

2. Gli stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5);

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'articolo 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'art. 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera *a*), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

- a)* misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;
- b)* l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- c)* l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- d)* un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'art. 33;
- e)* l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001» (art. 32).

59. La legge 22 aprile 2021, n. 53, ha dettato «Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», demando al Governo, tra l'altro:

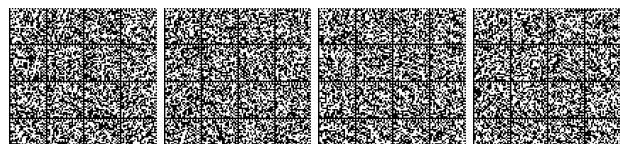
la previsione, previa intesa con la Conferenza unificata, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, al fine del concreto raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), di una disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, nonché delle specifiche competenze dei Ministeri per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi, 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, a tal fine osservando i seguenti indirizzi:

1) definizione dei criteri per l'individuazione di aree 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, con indicazione di criteri per la ripartizione fra regioni e province autonome e previsione di misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti;

2) previsione di un termine di sei mesi per la realizzazione del processo programmatico di individuazione delle aree;

b) di assicurare il rispetto dei principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio 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.

60. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «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 si pone (art. 1) «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», definendo «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», recando «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 percento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

61. L'art. 20 del decreto ha, in particolare, previsto che:

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, 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 suddetti decreti si provvede 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, e altresì a 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;

i decreti stabiliscono anche 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;

nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene 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;

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;

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;

nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione;

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;

in attesa della disciplina di cui ai menzionati decreti attuativi, le aree idonee sono individuate *ex lege* dal medesimo decreto legislativo.

62. Come precedentemente rilevato (*cfr.* i punti da 15 a 29 della presente ordinanza), il decreto ministeriale 21 giugno 2024 non ha innovato il concetto di area non idonea contenuto nelle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti». Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto impugnato non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle linee guida.

63. In contrasto con tali indicazioni, l'art. 1, comma 5, della legge regionale Sardegna n. 20/2024 stabilisce che «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». Tale previsione si pone in violazione degli articoli 117, primo e terzo comma della



Costituzione in relazione agli articoli 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale sopra richiamata. L'inadeguatezza di una determinata area o di un determinato sito ad ospitare impianti da fonti rinnovabili, infatti, non può derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto delle inattitudini del luogo, in ragione delle relative specificità.

64. L'impatto di un divieto di tale portata è, inoltre, del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-ter, par. 1, secondo periodo, della direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

65. A questo riguardo, occorre infatti rilevare che le previsioni dell'art. 1, comma 5, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge, prevedono una sterminata casistica di aree vietate, con un elenco di quarantacinque pagine, definite peraltro sulla base di astratte esigenze di protezione non specificamente riferite a luoghi concreti, ricomprensivo non solo le aree e i beni specificamente tutelati, ma sostanzialmente la maggior parte del territorio regionale (*cfr.* ad es. riferimenti agli «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, lettera *bb*), allegato B, lettera *y*, allegato C, lettera *bb*), allegato D, lettera *aa*), allegato E, lett. *bb*). Come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dalle parti intime, la rete dei divieti previsti dalla legge regionale comprende circa il 98% del territorio regionale.

66. Peraltro, in forza dell'art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all'adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione. La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio di una regione alla possibilità di installare impianti FER potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.

67. Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione. Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi».

Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

68. Come precisato dalla Commissione europea nella comunicazione COM(2021)82 *final* sulla nuova strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il *Green Deal* europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria leadership per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei *target* di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta in assoluto la realizzazione di impianti FER in aree non idonee.

69. Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare



nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici. La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

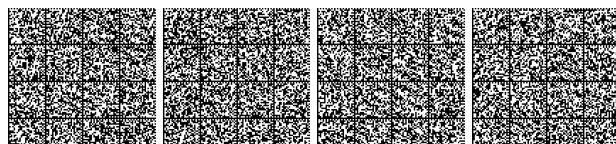
70. Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata configge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 della Costituzione come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C-170/08, 41). Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Come la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi "attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti"» (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisce oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014).

71. Inoltre, ai sensi dell'art. 9 della Costituzione la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale. L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 della Costituzione, nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro"» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principî e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013).

72. Peraltro, lo stesso decreto ministeriale prescrive, all'art. 7, comma 3, alle regioni che, «nell'applicazione del presente comma deve essere contemporanea la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto». Sul punto, occorre ricordare che, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, 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).

73. I divieti posti dalla Regione Sardegna, e in particolare l'art. 1, comma 2, 5, 7 e 8 e i relativi allegati A, B, C, D ed E, violano pertanto 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 e contrastano con gli articoli 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in quanto incidono sul raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo.

74. L'art. 1, inoltre, precisa che le disposizioni della legge si applicano a tutto il territorio regionale, ivi inclusi 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. Non solo. La legge addirittura incide sui titoli autorizzatori e abilitativi già rilasciati, comminandone l'inef-



ficacia, mentre in relazione ai progetti già realizzati prevede (al comma 8), che «Gli interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento [...] sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie linda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto». Ne deriva la violazione dei principi di uguaglianza, certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché il diritto di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione. Il legislatore regionale, infatti, ha imposto l'indiscriminata applicazione del nuovo regime a tutti gli operatori, senza differenziare la posizione di coloro che non hanno ancora presentato alcun progetto, che lo hanno sviluppato e già sottoposto alla valutazione dell'autorità amministrativa sostenendo i relativi costi di progettazione ovvero che abbiano già ottenuto le autorizzazioni e iniziato a sostenere i costi di realizzazione. In relazione ai progetti già realizzati, inoltre, la disciplina regionale dà luogo a un regolamento del tutto irrazionale, in cui le aree interessate dal progetto già realizzato e quelle contermini si trasformano, di fatto, in aree vietate *ratione personae*: il soggetto già titolare di un impianto, infatti, verrebbe privato della possibilità di apportare modifiche a detto impianto che ne determinino in qualunque modo l'aumento della superficie occupata ovvero dell'altezza totale (per gli impianti eolici), senza che assumano alcuna rilevanza la qualificazione dell'area (idonea, non idonea, ordinaria) e l'entità delle modifiche, con violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di legittimo affidamento.

75. Al riguardo, occorre ricordare che secondo la giurisprudenza costituzionale il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (*ex plurimis*, sentenze n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011). Nel caso di specie, invece, la Regione Sardegna ha emanato una legge che contravviene ai principi fondamentali della materia, quali derivanti dagli obblighi rinvenienti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dalla relativa normativa statale di attuazione, senza preoccuparsi di operare alcun bilanciamento con tutti i valori in gioco, recedendo soltanto di fronte all'impossibilità di fatto di ripristinare lo *status quo*.

76. Da quanto sopra discende anche la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e quindi dell'art. 97 della Costituzione. Oltre all'irragionevole impatto che la suddetta normativa determina su procedimenti già definiti, essa osta, infatti, a qualsivoglia possibilità di realizzare, in sede amministrativa, il più opportuno bilanciamento degli interessi in gioco. A tale riguardo, non è secondario osservare che, ai sensi dell'art. 20, comma 7, decreto legislativo n. 199/2021, «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». Il riferimento specifico alla valutazione operata «in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti» attesta che la riserva di procedimento amministrativo per la dichiarazione di non idoneità, oltre che prevista dalle linee guida, è sancita a livello di normazione primaria anche nel regime di cui ai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 20, comma 1, del decreto, con conseguente impossibilità per le regioni di impedire che tale valutazioni si compia mediante il divieto, stabilito in via generale e astratta per legge, di realizzare gli impianti nelle aree non idonee.

77. Non soccorre, al riguardo, la peculiare procedura prevista dall'art. 3 della legge che consente, su istanza dei comuni interessati, di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea. Tale istanza, che già sotto il profilo della previsione dell'esclusiva competenza propositiva del comune suscita perplessità per la commistione tra profili di valutazione politica e amministrativa, dà luogo a una procedura, da svolgersi in sede di Conferenza di servizi, in cui è però prevista l'unanimità ai fini della realizzazione dell'intervento e l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso, dipartendosi all'ordinario funzionamento della Conferenza dei servizi e del silenzio significativo di cui alla disciplina statale sul procedimento amministrativo, fonte che rappresenta la norma interposta, dalla cui violazione discende il contrasto con l'art 117, secondo comma, lettera *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, occorre ricordare che l'art. 29, comma 2-ter della legge n. 241/1990 stabilisce che «Attengono [...] 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, salvo 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», mentre ai sensi del comma 2-quater «Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministra-



tivi 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», con obbligo per le regioni a statuto speciale e le provincie autonome di adeguare la propria legislazione a tali previsioni.

78. Non c'è dubbio che la legge regionale sarda rechi un livello inferiore di tutela rispetto a quello garantito dalla disciplina statale, imponendo l'unanimità dei consensi ed escludendo l'operatività del silenzio-assenso.

79. Sotto altro profilo, occorre anche ricordare che, secondo un indirizzo consolidato del giudice costituzionale, «”[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Si è, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione 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, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)» (Corte costituzionale, sentenza n. 74/2021).

80. La procedura prevista dall'art. 3 della legge regionale Sardegna n. 20/2024, istituendo un procedimento diverso anche in aree sottoposte a tutela culturale o paesaggistica per le quali la normativa statale (articoli 21 e 146 del testo unico dei beni culturali) fissa, per esigenze di uniformità di trattamento, un procedimento autorizzatorio apposito da parte della soprintendenza competente, si pone anche in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

81. Peraltro, la predetta disciplina è in ogni caso un diretto portato dell'illegittimo divieto generalizzato di realizzare gli impianti in aree non idonee e non può, pertanto, sfuggire alle medesime censure suesposte.

82. Per tutto quanto sopra, va sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1, 2, lettera m) e s), e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119, e altresì dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza) così dispone:

a) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1, 2, lettera m) e s), e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119, e altresì dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;

b) sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

c) dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo;

d) rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

Luca Biffaro, referendario;

Marco Savi, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: SAVI

25C00179



N. 149

Ordinanza del 18 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro M.I.T. B.

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

Il Consigliere, dott. Francesco Ottaviano, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento *ex art. 6* decreto legislativo n. 142/2015 proposta dal Questore di Brindisi nei confronti di M. I. T. B. nato in il presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR);

Sentite le parti all'odierna udienza, ritenuta la propria competenza quale giudice della convalida e a sciogliendo della riserva assunta

OSSERVA

1. Premessa.

In data la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 la convalida del trattenimento nei confronti di M. I. T. B. nato in il, trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) ai sensi dell'art. 6, comma 3, del medesimo decreto.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, questo Giudice ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione Preliminarmente, si ritiene di doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale - disposto a norma del richiamato art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 - alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e, cioè, alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

Va doverosamente osservato, in via preliminare, che la questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 in data 27.5.2025, risulta ammissibile (si veda, Corte Costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto).

Invero, questo Giudice non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cassazione civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 – e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta – vedi Cassazione civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio.



Quando, invero, il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (*cfr.* Cassazione penale, Sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia.

Per opportuna completezza si rappresenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state proposte da questa Corte di Appello sulla medesima materia, a partire dall'ordinanza emessa in data 2 maggio 2025 nel procedimento n. 243-1/2025, le cui argomentazioni si condividono e si ripropongono in questa sede, nei limiti e con le precisazioni di cui si dirà.

3. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 - Serie generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, ha introdotto alcune disposizioni processuali (artt. 16, 17 e 18).

In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, ha introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di Appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b). Il medesimo articolo ha, inoltre, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale.

L'art. 17 ha apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art 18 ha, a sua volta, modificato il decreto legislativo n. 150/2011.

Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, le disposizioni di cui al capo IV si applicano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge in esame, come è noto, è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale - n. 289.

Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera d) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha, pure, subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»).



Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di Appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredata di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-*bis* che prevede che, contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5, è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 45/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «modifiche agli articoli 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale» e, dopo il secondo periodo, l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una radicale variazione in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che, peraltro, giudicano - in maniera a dir poco anomala - in composizione monocratica.

Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Deve, inoltre, evidenziarsi che alla competenza così determinata è stata riconosciuta efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità il ricorso ai sensi dell'art. 606 codice di procedura penale avverso i provvedimenti della Corte di Appello.

Secondo quanto rilevato dalla Corte di cassazione, la lettura più coerente con il dato testuale è quella che la competenza sia stata attribuita alla Corte di Appello e alla Corte di cassazione penali, atteso il riferimento sia alla legge n. 29/05, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna, sia all'art. 606 C.p.p.



Giova rappresentare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b*), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

Invero, al fine di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, la Corte costituzionale ha inteso intervenire nei sensi di cui al su espoto dispositivo.

Per effetto dell'intervento sostitutivo, il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera – emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di Appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 - si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a*, *b*) e *c*) dell'art. 606 c.p.p.; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di Appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 codice di procedura penale e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione;

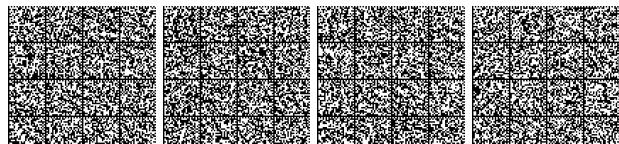
qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

3.1 La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corte di Appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, da un lato, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore e, dall'altro, della frammentazione e sovrapposizione dei diversi giudici che si occupano della condizione di uno stesso soggetto straniero.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal Consiglio Superiore della Magistratura nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiano intellegibili e congruenti con il sistema normativo nel suo complesso e con i principi costituzionali né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti - quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo - tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, per saltum, alle Corti di Appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza e, cioè, la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se, poi, la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e, per tale ragione, essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva;



la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è, inoltre, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, vanificando del tutto l'esigenza, pure originariamente avvertita dal legislatore, di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6, comma 3*, decreto legislativo n. 142/2015, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, in *primis*, rispetto agli art. 77, comma 2 e 72 comma 1 e 3 Cost..

La rilevanza delle questioni è determinata, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla necessità di fare applicazione nel giudizio della disposizione censurata.

Nel caso di specie, è indubitabile che questo Giudice debba fare applicazione della norma dell'*art. 5-bis* del decreto legge 17 febbraio 2017, convertito con modificazione dalla legge n. 40/2017, norma aggiunta dall'*art. 16, comma 1, lett. b)* del decreto-legge 11 ottobre 2024 n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, disposizione censurata che stabilisce la sua competenza a decidere, poiché «la stessa instaurazione e successiva celebrazione del giudizio avanti a una determinata autorità giudiziaria, e non ad altra, costituisce momento integrante dell'applicazione della disciplina della competenza nel caso concreto» (Corte costituzionale, n. 163 del 2024).

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento agli articoli 77, 72, 3 e 111 della Costituzione rispetto all'attribuzione della competenza a decidere sulla convalida e proroga dei trattenimenti alla Corte di Appello in composizione monocratica.

È altrettanto, indubbio che questo Giudice debba fare applicazione di norme - articoli 6 e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 - che, in caso di convalida, comportano l'applicazione di una misura incidente sulla libertà personale, al di fuori delle garanzie previste dall'*art. 13 Cost.*, ed, in specie della riserva di legge sia rispetto ai casi, che ai modi di qualsiasi restrizione della libertà personale e priva di una precisa disciplina dei diritti dei trattenuti all'interno del centro.

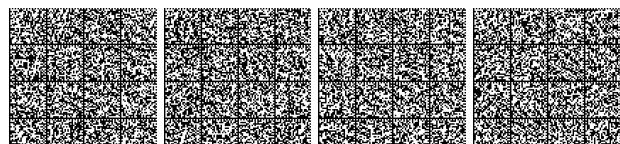
Inoltre, in ossequio alle disposizioni dell'*art. 6* decreto legislativo n. 142/2015 e 14 decreto legislativo n. 286/98, questo Giudice è chiamato a svolgere il giudizio finalizzato alla decisione sulla convalida/proroga senza un pieno contraddittorio, senza una adeguata possibilità di accesso alla difesa tecnica, in funzione di un effettivo esercizio del diritto di difesa, senza la partecipazione del Procuratore generale.

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento all'*art. 13 Cost.*, nonché agli articoli 3, 24 e 111 Cost.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione

4.1 Rispetto all'*art. 77, comma 2, Costituzione*

Le disposizioni degli articoli 16, 17, 18 e 19 del decreto-legge n. 145/2024 sono state adottate in assenza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'*art. 77, comma 2, Costituzione*. Le modificazioni a tali disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, sono state apportate in violazione dell'*art. 77 comma 2 e dell'*art. 72, comma 1, Costituzione*.*



Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cfr.* Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa (si veda, n. 29/1995-mass. 21561).

Il decreto-legge - la cui adozione è ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise - presenta, nel quadro delle fonti, natura particolare come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari, destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge.

Nel sindacato devoluto alla Corte costituzionale, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. L'omogeneità non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricollegino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. La evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (si veda, n. 151/2023 - mass. 45708; n. 137/2018 - mass. 41383; n. 22/2012 - mass. 36070; n. 360/1996 - mass. 22912; n. 161/1995 - mass. 21408). Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine. Per contro, un decreto-legge che si apre a norme intruse, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo (si veda n. 244/2016 - mass. 39155).

L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 Cost. impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione (n. 8/2022 - mass. 44472).

Inoltre, l'utilizzazione del decreto-legge - e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. - non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ed ancora, la Corte costituzionale ha più volte affermato che la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico; e ciò essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace.

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso;

Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»).



Il decreto-legge aveva attribuito alla Corte di Appello la sola competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4.

Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cfr.* XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di Appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale.

Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di Appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di Appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione.

Si è inoltre stabilito che il relativo provvedimento della Corte di Appello è impugnabile con ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*, *b* e *c*) dell'art. 606 c.p.p. e con l'osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Si è dunque attribuita, senza alcuna motivazione, alla Corte di appello competente di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/05, ovvero alla Corte di appello penale, la competenza a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che certamente non sono procedimenti di impugnazione e non presuppongono la commissione di alcun reato.

I provvedimenti della Corte di Appello sono poi diventati impugnabili secondo le norme dei ricorsi per cassazione in materia penale, mediante ricorso per esercizio di un potere riservato dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri (lett. a art. 606 C.p.p.), inosservanza o erronea applicazione delle leggi penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale (lett. b art. 606 C.p.p.), inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità inammissibilità o di decaduta (lett. c art. 606 C.p.p.).

Non vi è alcuna omogeneità e connessione tra tali disposizioni della legge di conversione e la disposizione processuale del decreto-legge, che prevedeva la competenza della Corte di Appello, chiaramente civile, per i giudizi di secondo grado avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16 comma 1 lettera *b*).

E, tutto questo, senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione



n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). Deve, peraltro, sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di Appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di Appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti uestorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma 2, Cost. l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto in *Gazzetta Ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

4.2 Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, Cost.

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue: «3.2- La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost. Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto - a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 - che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso. La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, Cost. una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso.

Il precezzo costituzionale in parola – si argomentò in quell'occasione – «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della regiudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale,



che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice «naturale» – che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

3.2.2. In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento – in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza – sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.2.3. Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, si da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

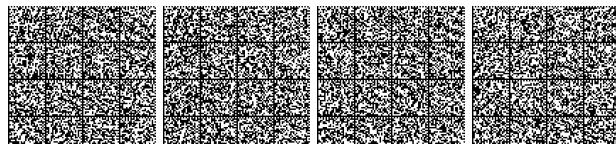
Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998)».

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, Cost., è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione costituzionale, specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti istruttori che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era in precedenza attribuita ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In quest'ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi - in casi simili - presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, Cost..

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di Appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti istruttori che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE - come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 - nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera *a*, *b* e *c* c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.



Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato.

L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU):

vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di Appello.

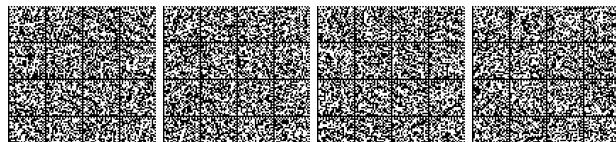
Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost. (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte Costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 – il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 – trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta «sospensiva»). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

D'altra parte, è notorio che, nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza, non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri).

Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera *f*), CEDU (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile - sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà - inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale - in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo - punto fondamentale - che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in



forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE.

Infatti, come prevede l'art. 2, lettera *h*, della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di trattenimento contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione.

Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di Appello in quest'ultima materia e che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corte di Appello - per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di Appello - senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale.

Anzi, l'avere sottratto questa materia al suo giudice naturale, e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguiere esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale.

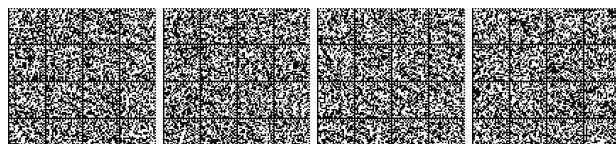
Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, Cost., mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine, la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 Cost..

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

Ora, al netto della mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come, in tale modo, l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è, dunque, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e, prorio per tale ragione, essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva.



La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure de quibus e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello.

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di Appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento uestorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606 lettera a), b) e c) del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di Appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di Posta Elettronica Certificata.

Peraltro, la normativa modificata ha assegnato alle Corti di Appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti uestorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di riesame, che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 c.p.c. e, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Detto procedimento, però, è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di Appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P.Q.M.

La Corte di Appello di Lecce, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, di convalida e di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

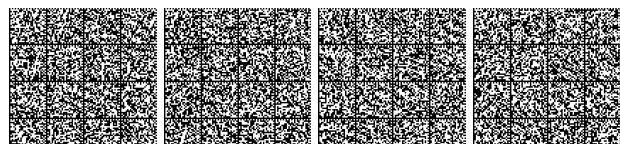
Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lecce, 18 giugno 2025

Il Giudice: OTTAVIANO

25C00180



N. 150

Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Erg Solar Holding s.r.l. contro il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, 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 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo 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 predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021.

- 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), art. 20, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 10379 del 2024, proposto da Erg Solar Holding S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Enzo Puccio e Serena Caradonna, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Carlo Comandè in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 326;

Contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero della cultura e Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Puglia, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento:

degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale 21 giugno 2024 recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 153 del 2 luglio 2024, nonché i relativi allegati;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della cultura e del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2025 il dott. Luca Biffaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.) La ricorrente ERG Solar Holding S.r.l. è parte di un primario gruppo industriale attivo nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (eolica e solare).

La società ricorrente ha esposto di aver già realizzato ed esercito, nonché di essere in procinto di realizzare e di avere intenzione di realizzare ed esercire anche in futuro, impianti fotovoltaici a terra per la produzione di energia elettrica («Impianti FTV»).

1.1.) La società ricorrente ha, inoltre, esposto di avere in corso alcune iniziative per le quali avrebbe ottenuto la soluzione di connessione alla rete di trasmissione nazionale da parte del gestore ed avrebbe stipulato contratti idonei ad acquisire la disponibilità giuridica delle aree dove sviluppare i progetti relativi agli impianti FTV, pur non avendo ancora avviato il relativo *iter* amministrativo di autorizzazione.

1.2.) Secondo quanto riferito dalla società ricorrente, l'iniziativa riguarderebbe un progetto da realizzare nella Regione Puglia, precisamente in Ascoli Satriano, e relativo ad un impianto FTV della potenza di 11,00 Mw.

Detto progetto, in particolare, dovrebbe collocarsi in un'area con destinazione urbanistica agricola e, per tale ragione, risulterebbe direttamente inciso da quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, che stabilisce che «In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: [...] *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 tessa ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

1.3.) La società ricorrente ha altresì evidenziato che il divieto di realizzazione di impianti FTV in area agricola è stato introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, recante «Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale», convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 («decreto-legge agricoltura»), mediante la previsione del comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili».

In particolare, l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, oltre a introdurre il suddetto divieto, ha anche previsto alcune esclusioni per progetti ubicati in siti specifici, nelle quali, tuttavia, non rientra il progetto che la società ricorrente avrebbe intenzione di realizzare.

Il progetto in questione, peraltro, neppure potrebbe godere della salvaguardia prevista dal regime transitorio di cui all'art. 5, comma 2, del decreto-legge agricoltura, essendo quest'ultimo applicabile unicamente «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».

1.4.) Secondo la prospettazione della società ricorrente, il divieto di installazione di impianti FTV in area agricola si estenderebbe a tutti i progetti fotovoltaici attualmente in esercizio in aree di tal guisa, nella misura in cui alle società che esercitano gli impianti sarebbe interdetta la possibilità di un loro ampliamento territoriale, con totale ribaltamento del regime normativo rispetto a quello delineato dal decreto legislativo n. 199/2021 prima delle modifiche introdotte con il decreto-legge agricoltura.

In particolare, erano state classificate come «aree idonee» le aree agricole racchiuse in un perimetro i cui punti di ampiezza pari a un massimo di cinquecento metri, con conseguente applicazione del regime autorizzativo semplificato a mente di quanto previsto dall'art. 22 del medesimo decreto legislativo n. 199/2021.

2.) La società ricorrente, con la proposizione del ricorso in esame affidato a quattro differenti motivi, ha impugnato in principialità l'art. 1 del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, lamentandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, e ne ha chiesto l'annullamento.



In via subordinata, è stata poi prospettata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 per violazione degli articoli 9, 41, 77, comma 2, e 117, commi 1 e 3, della Costituzione.

2.1.) Con il primo motivo di ricorso è stata contestata la legittimità dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 per «Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 199/2021 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003 - Violazione e falsa applicazione delle Linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 - Violazione della delega - Eccesso di potere - Manifesta irragionevolezza - Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE».

In particolare, con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), del gravato decreto ministeriale per violazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, sull'assunto che tale disposizione normativa abbia attribuito all'amministrazione ministeriale unicamente il compito di stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili («impianti FER»), 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 di cui all'art. 20, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 199/2021.

Nessuna delega, per converso, sarebbe stata attribuita all'amministrazione ministeriale ai fini della individuazione di aree completamente interdette all'installazione di impianti FTV.

Secondo la prospettazione della società ricorrente, il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, quale espressione dell'esercizio della delega legislativa di cui all'art. 20, commi 1 e 4, del decreto legislativo n. 199/2021, non avrebbe potuto essere utilizzato come veicolo giuridico per dare attuazione anche all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, indicando le aree nelle quali è vietata l'installazione di impianti FTV.

La società ricorrente, con un distinto profilo di censura, ha poi contestato la legittimità della gravata disposizione del decreto ministeriale impugnato per contrasto con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici».

Detta previsione normativa, che costituisce attuazione degli obblighi discendenti dalla direttiva 2001/77/CE (integrandola con i principi di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), prevede una ammissibilità generalizzata per l'installazione di impianti FER in area agricola, fatte salve eventuali limitazioni ponderate caso per caso al ricorrere delle condizioni di cui al secondo periodo del comma 7.

Di contro, quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 non troverebbe alcun fondamento nella direttiva 2018/2001/UE, né nei criteri fissati dalla legge delega (legge 22 aprile 2021, n. 53).

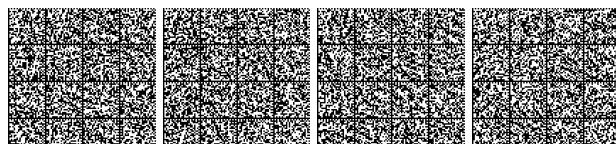
Pertanto, nel caso in cui la suddetta gravata previsione non sia suscettibile di essere interpretata nel senso che il divieto di installazione di impianti FTV in area agricola trovi applicazione solo nei limiti fissati dal secondo periodo del comma 7, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, la stessa risulterebbe illegittima per violazione dell'art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, ai vincoli derivanti dalla direttiva 2018/2001/UE e alle previsioni dello stesso art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003.

2.2.) La società ricorrente, con il secondo motivo di ricorso, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 - nella misura in cui non sia possibile accedere a una lettura costituzionalmente orientata di tale previsione normativa - per «violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione».

Secondo la tesi della società ricorrente, dalla disamina del «Preambolo» al decreto-legge agricoltura si evincerebbe che l'iniziativa governativa da cui ha preso le mosse l'approvazione dell'art. 5, comma 1, del menzionato decreto-legge - che, come visto, ha introdotto il contestato comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - è stata motivata in ragione della ritenuta straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola.

Tale presupposto, tuttavia, non sarebbe sussistente, in quanto nel territorio italiano la Superficie agricola totale (SAT) è pari a 16 milioni di ettari, mentre la Superficie agricola utilizzata (SAU) è pari a 12,5 milioni di ettari; peraltro, 4 milioni di ettari di terreni agricoli risulterebbero attualmente abbandonati.

La società ricorrente ha anche asserito che al 2023 risulterebbero installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW, di cui, secondo i dati del GSE, 9,2 GW sarebbero imputabili a impianti FTV a terra che utilizzano 16.400 ettari di terreno, equivalenti solo allo 0,05% del territorio nazionale oppure allo 0,13% della SAU.



A detta della società ricorrente, l'installazione degli 84 GW di cui al Piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari di terreno - considerando l'ipotesi più estensiva secondo cui l'intero obiettivo fosse perseguito mediante l'utilizzo della sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra e senza considerare la quota installabile su edifici - equivalenti allo 0,2% del territorio italiano ovvero allo 0,4% della SAT.

Si tratterebbe, quindi, di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU.

La società ricorrente, quindi, ha posto in rilievo come il dato fattuale posto dal Governo a fondamento dell'introduzione del contestato divieto di installazione di impianti FER, ossia il depauperamento dei suoli agricoli, sia in realtà carente, stante la incidenza minimale dei suoli agricoli destinabili alla installazione dei moduli fotovoltaici a terra rispetto alla SAT (ma anche in relazione alla minor quota di suoli agricoli abbandonati), nonché in ragione del fatto che il perseguimento degli obiettivi europei deve avvenire mediante una combinazione di soluzioni tecnologiche che utilizzino anche immobili o infrastrutture già esistenti, con la conseguenza che solo una quota parte dei suoli agricoli risulterà interessata dalla installazione di impianti FER.

Infine, secondo quanto riferito dalla società ricorrente alla luce dei dati riportati nel motivo di gravame in esame, l'illegittimità costituzionale del divieto introdotto con il decreto-legge agricoltura e poi traslato nel decreto legislativo n. 199/2021, risiederebbe nella carenza, *ab origine*, dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione per il legittimo ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza.

2.3.) Con il terzo motivo di ricorso è stata lamentata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 per «Violazione e falsa applicazione degli articoli 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE)».

La disposizione normativa contestata, nell'introdurre un divieto generalizzato di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree classificate come agricole dai piani urbanistici - tale in quanto non vengono previste distinzioni in funzione delle differenti tecnologie utilizzabili e dell'effettivo pregio agricolo o paesaggistico e ambientale dei siti da assoggettare a divieto - si porrebbe innanzitutto in contrasto con il parametro di costituzionalità dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Secondo la prospettazione della società ricorrente, l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 contrasterebbe con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il medesimo decreto legislativo n. 199/2021.

Sotto altro profilo, l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In particolare, la disposizione normativa tacciata di incostituzionalità si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003 - che costituisce attuazione dei principi statali e eurounitari (direttiva 2001/77/CE) nella richiamata materia concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici».

A fronte della presenza, all'interno dell'ordinamento, di una siffatta previsione normativa, l'introduzione di un divieto generalizzato di installazione di impianti FTV in area agricola risulterebbe porti in patente contrasto con i principi statuali rettori della materia.

La sussistenza di un siffatto contrasto, peraltro, risulterebbe vieppiù evidente considerando quanto previsto dalle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale del 10 settembre 2010 («Linee guida») - introdotte in attuazione del citato art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e considerate dalla giurisprudenza costituzionale quali principi fondamentali della materia legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - secondo le quali (allegato 3) «ai sensi dell'art. 12, comma 7, le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei» e «l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio [...]».

La circostanza per cui l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 sia contenuto in un corpo normativo dichiaratamente attuativo della direttiva 2018/2001/UE non è di per sé sufficiente a dissipare i dubbi di costituzionalità di tale disposizione, in quanto la stessa non trova fondamento né nella direttiva oggetto di trasposizione, né men che meno nella legge delega n. 53/2021.



2.4.) Con il quarto motivo di ricorso è stata lamentata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 per «Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 della Costituzione - Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Violazione del principio di proporzionalità - Violazione dell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Violazione dell'art. 41 della Costituzione».

Secondo la prospettazione della società ricorrente, la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto di realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sul perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente.

Sul punto, infatti, giova evidenziare che l'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE prevede che «Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate [...].».

L'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, invero, sarebbe tutt'altro che una forma di esercizio «proporzionato» della potestà legislativa *ratione materiae*. Detta previsione normativa, inoltre, violerebbe il principio di integrazione delle tutele - riconosciuto, sia a livello europeo dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sia a livello nazionale dall'art. 3-quater del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) - in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. La tutela dell'ambiente e quella del paesaggio (nello specifico dell'ambiente e del contesto agricolo) non potrebbero essere considerate alla stregua di valori contrapposti rispetto alla diffusione delle fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della tutela dell'ambiente, sia sotto quello della tutela dell'iniziativa economica privata.

Oltretutto, a fronte del fatto che l'art. 9 della Costituzione dispone che la tutela dei valori ambientali deve essere perseguita «anche nell'interesse delle future generazioni», l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 muoverebbe dall'assunto di un aprioristico conflitto tra la conservazione delle aree agricole e l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia mediante collocazione di pannelli fotovoltaici a terra, come se le descritte finalità di tutela non fossero tra loro contemporabili mediante l'introduzione di parametri di valutazione idonei a stabilire, caso per caso, quando e dove consentire o meno la collocazione degli impianti FTV in area agricola.

3.) Le amministrazioni intime si sono costituite in resistenza nel presente giudizio e, con memoria depositata in data 19 ottobre 2024, hanno eccepito l'infondatezza del gravame.

In particolare, secondo la prospettazione difensiva delle amministrazioni ministeriali, il perimetro della delega legislativa in favore dell'amministrazione ministeriale, per come individuato dall'art. 20, commi 1 e 5, del decreto legislativo n. 199/2021 - nel quale rientra la individuazione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER, nel rispetto dei principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio - giustificherebbe il richiamo, all'interno del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, della disposizione di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, in quanto funzionale a completare la cornice di riferimento della disciplina per la individuazione delle aree nelle quali è possibile installare gli impianti FER, in un'ottica di riordino, semplificazione e coordinamento degli atti normativi di riferimento.

Le amministrazioni resistenti, inoltre, hanno posto in rilievo che il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 non costituirebbe strumento di «attuazione» dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, in quanto tale disposizione normativa - di rango primario e introdotta con legge ordinaria, benché in un momento successivo rispetto al testo originario del decreto legislativo n. 199/2021 - spiegherebbe i propri effetti all'interno del medesimo decreto legislativo n. 199/2021.

Per tali ragioni, quindi, la sospensione del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 non produrrebbe alcun effetto utile per la società ricorrente, atteso che le regioni sono comunque tenute a legiferare all'interno del quadro normativo delineato dalla normativa primaria, venendo in rilievo una materia di competenza legislativa concorrente, quale la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.



D'altronde, il rimando operato nel gravato decreto ministeriale, lungi dal volere introdurre un divieto generalizzato di portata innovativa, troverebbe ragione in forza della *ratio* del medesimo provvedimento impugnato, teso tra l'altro a fornire agli operatori del settore chiare indicazioni sulla individuazione sia delle superfici e aree ove poter ubicare i progetti di impianti FER, sia di quelle in cui ciò risulta precluso.

Oltretutto, atteso che la normativa regionale avrebbe dovuto essere adottata in un termine stringente previsto dalla legge, la modifica del decreto legislativo n. 199/2021 ad opera del decreto-legge agricoltura rivestiva sicuramente un carattere di assoluta urgenza.

Secondo la prospettazione difensiva delle amministrazioni resistenti, la disciplina complessiva sulla individuazione delle aree e superfici inerenti agli impianti FER denota un assoluto favor per lo sviluppo di detti impianti, così come l'assegnazione alle regioni di quote vincolanti di produzione di energia da fonti rinnovabili renderebbe palese l'infondatezza delle censure ricorsuali, non potendo essere predicato alcun contrasto con la disciplina sovranazionale in relazione alla massima diffusione degli impianti FER.

Peraltro, la disciplina dettata dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024 è stata approvata previa intesa in sede di Conferenza unificata, frutto di un lungo *iter* segnato da plurimi confronti con gli enti locali e i Ministeri concertanti (Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e Ministero della cultura), indice di garanzia della necessaria e ponderata valutazione dei differenti interessi attribuiti alla cura delle amministrazioni coinvolte, nonché del rispetto dei principi di derivazione eurounitaria applicabili *ratione materiae*.

4.) La società ricorrente, con memoria depositata in data 30 dicembre 2024, ha specificato le proprie doglianze, controdedotto alle difese articolate dalle amministrazioni resistenti e insistito per l'accoglimento del ricorso.

5.) All'udienza pubblica del 5 febbraio 2025 la causa è stata discussa.

Il Collegio, nel corso della discussione, ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di possibili profili di inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, anche relativamente alle censure inerenti al contestato divieto di installazione di impianti FER in area agricola, laddove non risultasse comprovato che i progetti insistono su aree aventi una effettiva destinazione agricola, e ciò è stato fatto constare nel verbale d'udienza.

All'esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio, in via preliminare, ritiene di poter superare i rilievi d'ufficio con i quali, all'udienza pubblica del 5 febbraio 2025, era stata prospettata l'inammissibilità del presente gravame per carenza di interesse.

Infatti, dalla documentazione versata in atti dalla società ricorrente - e segnatamente, dal certificato di destinazione urbanistica n. 159/2024, rilasciato dal Comune di Ascoli Satriano (*cfr.* doc. 5 della produzione di parte ricorrente) - risulta che le aree interessate dal progetto inerente alla realizzazione di un impianto FTV nel territorio della Regione Puglia ricadono nella zona E del Piano urbanistico generale del Comune di Ascoli Satriano, classificata come «Zona per attività agricole» e nella quale risultano ammesse anche attività produttive quali, *inter alia*, il trasporto di energia.

1.1. Atteso che le censure articolate con il ricorso in esame appuntano sulla illegittimità dell'introduzione di un divieto generalizzato alla realizzazione di impianti FTV in aree classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, la società ricorrente risulta, già in base a una valutazione prognostica, negativamente incisa, in via diretta e immediata, dalla previsione dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, con la quale è stata data attuazione all'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021.

Infatti, il progetto che la società ricorrente intende realizzare non rientra tra quelli per i quali trova applicazione lo specifico regime di salvaguardia dettato dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge agricoltura, atteso che all'atto della sua entrata in vigore non era stata ancora avviata alcuna procedura amministrativa necessaria all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio dell'impianto FTV da realizzare su un'area agricola localizzata nell'ambito del territorio del Comune di Ascoli Satriano.

1.2. Ad avviso del Collegio, l'introduzione del suddetto divieto ad opera del gravato decreto ministeriale non costituisce il frutto di una autonoma scelta discrezionale delle amministrazioni ministeriali resistenti, ma risulta essere attuazione di quanto previsto dall'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, a sua volta correlato al disposto dell'art. 5 del decreto-legge agricoltura.



1.3. Tale aspetto avvalorà la ammissibilità della iniziativa giudiziale proposta dalla società ricorrente, tenuto anche conto del fatto che il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, all'art. 1, comma 2, ha previsto che le regioni individuino all'interno dei rispettivi territori anche le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», definite come «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».

1.4. Pertanto, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, l'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 costituisce senz'altro strumento di attuazione dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, per le seguenti ragioni:

la disposizione normativa primaria testé richiamata (i.e., l'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021) definisce il perimetro delle aree agricole nelle quali è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee prevista dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 e individuando in maniera specifica altre aree sulla scorta di criteri di carattere finalistico (si pensi, ad esempio, alla realizzazione di impianti FTV per la costituzione di comunità energetiche rinnovabili ovvero ai progetti attuativi delle altre misure di investimento del PNRR). Al di fuori di tale perimetro oggettivo risulta vietata, in via generale, l'installazione in area agricola di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra;

l'intervento definitorio operato dalla fonte normativa primaria, tuttavia, presenta un carattere transeunte, essendo destinato a valere solo nelle more dell'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni che, a riguardo, dovranno legiferare sulla base dei criteri e delle modalità stabilite dai decreti di cui all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, ossia sulla scorta dei criteri e delle modalità stabilite dal gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024;

è per tale ragione, invero, che il divieto di realizzare impianti FTV in area agricola risulta pedissequamente ribadito dall'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, come risulta dalla piana lettura del testo di tale disposizione, in forza della quale è stato stabilito che le aree nelle quali è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra coincidono con le aree agricole per le quali un siffatto divieto è stato sancito dall'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021;

a conferma del fatto che il divieto di installazione di impianti FTV in area agricola sancito dall'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 trovi piena attuazione nel nuovo contesto normativo e regolamentare proprio ad opera del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, vale evidenziare che le regioni, ai sensi dell'art. 3, comma 1, di tale decreto ministeriale, sono chiamate a individuare, con propria legge ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, tutte le aree indicate dall'art. 1, comma 2, del decreto ministeriale del 21 giugno 2024. Si tratta, come visto, non solo delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER, ma anche delle aree nelle quali è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra;

ciò significa che terminata la fase di prima applicazione della disciplina dettata dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - ossia, quella che precede l'adozione dei decreti ministeriali indicati dall'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 e già esauritasi con l'adozione del decreto ministeriale impugnato nel presente giudizio - l'attuazione del divieto di installazione di impianti FTV in area agricola nel nuovo contesto normativo e regolamentare dipende dall'applicazione delle disposizioni recate dal gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024. Le regioni, infatti, all'atto di individuare con propria legge tutte le aree di cui all'art. 1, comma 2, del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, saranno necessariamente tenute ad esercitare la propria potestà legislativa conformandosi ai principi e ai criteri stabiliti dal Titolo II del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, come espressamente previsto dall'art. 3, comma 1, di tale decreto.

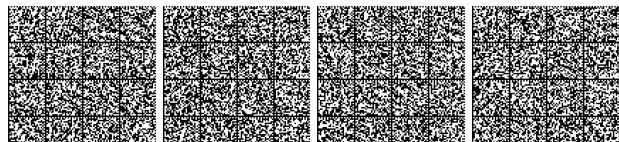
1.5. Il decreto ministeriale impugnato rappresenta, inoltre, l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto in parola, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nell'ambito dei procedimenti amministrativi di autorizzazione, della compatibilità dei singoli interventi rispetto al soddisfacimento di ulteriori valori e interessi ordinamentali confliggenti con quelli che hanno condotto il legislatore ad introdurre il contestato divieto di installazione di impianti FTV in area agricola.

1.6. Merita, dunque, di essere richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro - senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi - sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (*cfr.* Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 1937 del 17 marzo 2022).



Risulta, pertanto, indubbia l'incidenza del divieto di installazione di impianti FTV in area agricola nella sfera giuridica della società ricorrente, nella sua qualità di operatore economico attivo nel mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili e intenzionato a realizzare tale tipologia di impianto in area agricola nel territorio della Regione Puglia.

La attuale, diretta e concreta lesività del contestato divieto risulta sussistere nel caso di specie, in quanto lo stesso è suscettibile di precludere in radice la possibilità di realizzazione in area agricola di impianti FTV con moduli collocati a terra, laddove l'area interessata dall'intervento non rientri tra quelle, allo stato, individuate sulla base del combinato disposto dei commi 1-*bis* e 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 ovvero con quelle che, in futuro, le regioni ricomprenderanno nel perimetro delle aree agricole nelle quali l'installazione dei predetti impianti sarà consentita.

2. Il Collegio, esaurita la disamina dei profili di rito e ritenuto ammissibile il gravame proposto dalla società ricorrente, non reputa meritevole di accoglimento il primo motivo di ricorso.

La società ricorrente, con tale mezzo di gravame, ha contestato la legittimità dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), del gravato decreto ministeriale sotto due ordini di profili: *i)* per violazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, in quanto non sarebbe stata attribuita alcuna delega all'amministrazione ministeriale ai fini della individuazione di aree completamente interdette all'installazione di impianti FTV; *ii)* per violazione dell'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, atteso che tale disposizione normativa - peraltro, di derivazione euounitaria - consente l'installazione di impianti FER in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici.

2.1. In proposito, è sufficiente evidenziare che la prospettata illegittimità del contestato divieto introdotto dall'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 non discende da una autonoma determinazione amministrativa, ma promana dal combinato disposto dell'art. 5 del decreto-legge agricoltura e dall'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, di cui il gravato decreto ministeriale costituisce attuazione, come ampiamente esposto in precedenza.

Per tale ragione, dunque, neppure risulta meritevole di pregio il profilo di censura con il quale è stata contestata la violazione dell'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, posto che è da attribuire allo stesso legislatore la scelta (normativa) che ha condotto alla introduzione del divieto di realizzazione di impianti FTV con moduli collocati a terra in aree classificate agricole ai sensi dei vigenti piani urbanistici.

A riprova del fatto che sia da ascrivere al legislatore (con i richiamati articoli 5 del decreto-legge agricoltura e 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021) e non all'amministrazione delegata (con l'impugnato art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024), la scelta di superare la previsione recata dall'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, giova segnalare che tale parametro di legittimità, che la società ricorrente assume essere stato violato dalle amministrazioni ministeriali resistenti, è stato abrogato per effetto del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118».

In particolare, l'art. 14 del decreto legislativo n. 190/2024, rubricato «Disposizioni di coordinamento», al comma 8 stabilisce che «L'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti è consentita nei limiti di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». Emerge, pertanto, in maniera netta come il legislatore, per ciò che concerne la realizzazione di impianti FTV con moduli collocati a terra in area agricola, abbia inteso superare il regime dettato dall'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, sancendo l'esclusiva applicazione del regime introdotto con l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 e di cui le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 costituiscono diretta attuazione.

3. Il Collegio, invece, ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, così come prospettata dalla società ricorrente con il secondo, terzo e quarto motivo di ricorso, risulti non solo rilevante ai fini della definizione del presente giudizio, ma anche non manifestamente infondata per le seguenti ragioni di diritto.

*I. Sulla impossibilità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021*

4. Il Collegio non ritiene che sia possibile operare un'interpretazione conforme alla Costituzione dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, tentativo questo che ai fini della rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale deve essere ragionevolmente e consapevolmente escluso (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 262/2015; in senso conforme sentenze numeri 202/2023, 139/2022, 11/2020, 189, 133 e 78/2019, 42/2017).

Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 356/1996), nel caso di specie, la sola, possibile, interpretazione costituzionalmente orientata della contestata previsione normativa risulterebbe quella che considera privo di effettualità l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021.



4.1. In particolare, l'impossibilità di operare un'interpretazione conforme a Costituzione della anzidetta disposizione normativa discende dal suo chiaro tenore letterale e dalla portata del divieto con essa introdotto nell'ordinamento giuridico.

Infatti, l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, nel consentire l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, circoscrive tale possibilità ai soli casi in cui, da un lato, l'area agricola coincida con alcune specifiche aree ritenute idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 - che, peraltro, ricomprendono anche le aree nelle quali sono già installati detti impianti (comma 8, lettera *a*), le quali possono essere interessate solo da interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, a condizione che non comportino incremento dell'area già occupata - o, dall'altro, l'intervento sia finalizzato alla creazione di una comunità energetica rinnovabile o sia correlato a progetti attuativi del PNRR o funzionali al perseguitamento degli obiettivi di tale piano.

Dal tenore letterale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 risulta, quindi, che il legislatore nel «consentire esclusivamente» l'installazione degli impianti FTV con moduli collocati a terra nelle aree agricole coincidenti con quelle innanzi menzionate, ha sostanzialmente introdotto un divieto generalizzato di realizzare detti impianti su tutta la restante parte del suolo agricolo nazionale.

4.2. L'introduzione di una preclusione di tale ampiezza all'installazione di impianti FTV con moduli collocati a terra in area agricola non risulta costituzionalmente compatibile, innanzitutto perché si pone in insanabile contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, atteso che il contestato divieto è suscettibile di integrare una violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

In particolare, con il divieto generalizzato previsto dall'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 è stato completamente ribaltato il sistema previgente, plasmato dal principio di matrice eurounitaria della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (direttiva 2001/77/CE e 2009/28/CE). Tale principio, in particolare, dovrebbe trovare attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento degli impianti FER, con le sole eccezioni ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti (così, ad esempio, si è espressa la Corte costituzionale relativamente agli impianti di produzione di energia eolica, Corte costituzionale, sentenza n. 224/2012).

Con il contestato divieto, viceversa, il legislatore ha specificamente individuato le aree agricole nelle quali è consentita l'installazione di impianti FTV con moduli collocati a terra e ha inibito, per la restante parte del suolo agricolo nazionale, la realizzazione di detti impianti: risulta, quindi, di piana evidenza che una siffatta preclusione viola il principio di massima diffusione di matrice eurounitaria, sottraendo in maniera ingiustificata una considerevole parte del territorio nazionale al perseguitamento delle finalità sottese allo sviluppo energetico da fonti rinnovabili, in assenza di valide ragioni di tutela di specifici interessi pubblici - non potendo considerarsi tale l'invocato consumo indiscriminato del suolo - e senza che possa essere operata in concreto, nell'ambito dell'*iter* procedimentale di autorizzazione dell'impianto, la ponderazione con gli altri interessi confliggenti, anche di natura pubblicistica e, in parte, legati al perseguitamento degli obiettivi unionali di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, sanciti dalla direttiva 2018/2001/UE.

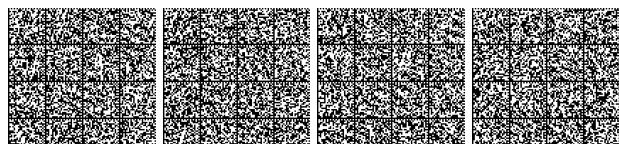
4.3. Tali considerazioni pongono in evidenza anche il carattere non proporzionato della scelta legislativa, tenuto conto della ampiezza ed incisività del divieto rispetto al fine perseguito, il che corrobora l'impossibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021.

*II. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021.*

5. Dall'acclarata impercorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente satisfattivo per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con il terzo e quarto motivo di ricorso.

La questione di legittimità costituzionale che il Collegio intende rimettere alla Corte costituzionale con la presente ordinanza risulta, dunque, fornita di rilevanza nel presente giudizio, atteso che l'art. 1, comma 2, lettera *d*), dell'impugnato decreto ministeriale del 21 giugno 2024 costituisce attuazione della disposizione normativa qui sospettata di incostituzionalità, vale a dire l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, per le ragioni già esposte in precedenza e alle quali integralmente si rinvia.

Pertanto, dall'esito del giudizio di costituzionalità dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 dipende la legittimità del contestato divieto di cui all'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, nella misura solo nel caso di declaratoria di incostituzionalità della disposizione



normativa primaria la previsione impugnata dalla società ricorrente potrebbe essere annullata, con conseguente venir meno della preclusione assoluta, ad oggi vigente, alla realizzazione del proprio progetto sul suolo agricolo della Regione Puglia.

III. Sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con il II motivo di ricorso.

6. La società ricorrente, con il secondo motivo di ricorso, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 per contrarietà all'art. 77, comma 2, della Costituzione.

In particolare, è stata contestata la insussistenza dell'addotta ragione di straordinaria necessità e urgenza indicata nel preambolo del decreto-legge agricoltura - data dalla necessità di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola - in ragione del fatto che, posta l'esistenza di una superficie agricola totale di 16 milioni di ettari (di cui solo 12,5 milioni utilizzati), anche nell'ipotesi in cui gli obiettivi energetici nel territorio italiano dovessero essere soddisfatti esclusivamente mediante la tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra, si perverrebbe a un utilizzo di appena lo 0,4% della superficie agricola, del tutto marginale rispetto ai 4 milioni di terreni agricoli abbandonati.

6.1. Ad avviso del Collegio, in applicazione degli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale, una simile prospettazione non risulta idonea a supportare una valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 rispetto a quanto previsto dall'art. 77, comma 2, della Costituzione.

6.2. La Corte costituzionale, infatti, ha in plurime occasioni affermato che i casi in cui può predicarsi l'insussistenza dei requisiti di necessità e urgenza richiesti per la decretazione legislativa d'urgenza sono circoscritti alle ipotesi di evidente mancanza degli stessi ovvero di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*cfr. ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze numero 170/2017, 287/2016, 72/2015, 22/2012, 93/2011, 355/2010; 128/2008 e 171/2007).

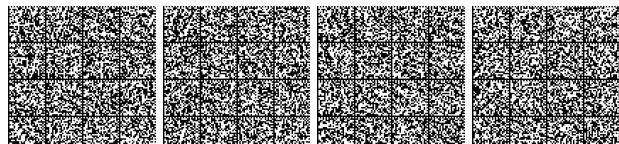
6.3. Tale verifica, inoltre, deve essere condotta in maniera non dissimile da quanto accade per il sindacato del giudice amministrativo sul vizio di eccesso di potere, ossia a partire da profili sintomatici, tra i quali assume preminente rilievo il riscontro (o meno) di una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge dal punto di vista oggettivo e/o funzionale.

Il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza, infatti, «inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il caso che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 22/2012).

6.4. Orbene, nel caso di specie, tenuto conto che con l'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 - fonte originaria del contestato divioto, poi confluito nell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 - sono state dettate «Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo» e che tale decreto-legge è stato adottato in ragione della «concomitanza di congiunture avverse, quali il perdurare del conflitto in Ucraina e la diffusione di fitopatie, ha indotto il settore primario in una persistente situazione di crisi, determinando gravi ripercussioni sul tessuto economico e sociale», i presupposti di ritenuta necessità e urgenza sono stati individuati non solo nella esigenza di «contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola», ma anche in quella di «emanare disposizioni finalizzate a garantire l'approvvigionamento delle materie prime agricole e, in specie, di quelle funzionali all'esercizio delle attività di produzione primaria, a sostenere il lavoro agricolo e le filiere produttive, in particolare quella cerealicola, quella del kiwi, quella della pesca e dell'acquacoltura».

6.5. Rispetto a tali enunciati presupposti e finalità, la disposizione intesa a vietare l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non si pone in termini di manifesta estraneità, presentando un'intrinseca coerenza nell'ambito di un complesso di disposizioni finalizzate al sostegno del settore agricolo.

6.6. Gli elementi addotti dalla società ricorrente a sostegno della ritenuta insussistenza delle ragioni di necessità e urgenza, in ragione della limitata porzione di territorio agricolo che potrebbe essere occupata per effetto della realizzazione degli impianti FER ricadenti nell'ambito oggettivo del contestato divioto, non consentono di giungere a conclusioni diverse, essendo un chiaro obiettivo dell'intervento legislativo operato con il decreto-legge n. 63/2024



quello di contrastare la sia pur minima riduzione del suolo a vocazione agricola: la misura adottata costituisce, dunque, senz'altro sviluppo delle premesse, che non risultano in alcun modo smentite dalle argomentazioni spese nel ricorso.

IV. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con il terzo e il quarto motivo di ricorso.

7. Il Collegio, per converso, ritiene che non siano manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla società ricorrente con il terzo e il quarto motivo di ricorso, con i quali è stata in sostanza lamentata la contrarietà dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 con:

l'art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE). La disposizione normativa sospettata di incostituzionalità, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con il principio della massima diffusione degli impianti FER, affermato dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021. Sotto altro profilo, l'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio;

gli articoli 9 e 41 della Costituzione, anche tenuto conto di quanto previsto dall'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE, del principio di proporzionalità e dell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto di realizzazione degli impianti FTV con moduli collocati a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali.

7.1. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili di matrice eurounitaria.

7.2. In proposito, risulta necessario richiamare tutte le previsioni normative vigenti nell'ordinamento giuridico eurounitario e suscettibili di assumere rilievo nella materia oggetto della presente controversia, da intendersi anche quale integrazione del quadro normativo di riferimento, in uno con le previsioni nazionali già richiamate in precedenza ed analizzate dal Collegio sin dalla esposizione dei motivi di ricorso, quale condizione di ammissibilità della rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021.

In particolare, devono essere presi in considerazione:

l'art. 3, paragrafo 5, del TUE, a mente del quale «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini», di tal forma che, per questa via, l'Unione europea «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra»;

l'art. 6, paragrafo 1, del TUE, che precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»;

l'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che, muovendosi nella medesima direzione già tracciata dal richiamato art. 6, paragrafo 1, del TUE, sancisce che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione);



l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo il quale «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”»;

l'art. 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191»;

l'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in forza del quale «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

7.2.1. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdipendenti.

Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare.

L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al Protocollo di Kyoto, alla Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 1° luglio 2014, in causa C-573/12, Ålands vindkraft AB contro Energimyndigheten, paragrafo 78 e seguenti; CGUE, sentenza del 13 marzo 2001, in causa C-379/98, PreussenElektra AG contro Schleswag AG, paragrafo 73 e seguenti).

7.2.2. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, peraltro, precisato che l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi.

Di conseguenza, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; viceversa, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assume rilevanza allorquando esso trovi attuazione nel diritto derivato (cfr. CGUE, Sezione Terza, sentenza del 4 marzo 2015, in causa C-534/13, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare et al. contro Fipa Group S.r.l. et al., paragrafo 39 e seguenti).

7.3. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 del TCE (ora art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

In particolare, nel preambolo della direttiva 2009/28/CE - con la quale il legislatore sovrnazionale ha proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2001/77/CE - è stato *inter alia* considerato che:

«[...] (2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di



gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21^a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici («Accordo di Parigi»), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla *leadership* tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata «Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030» ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030», e del 23 giugno 2016, «I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili», si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'Accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi. [...]

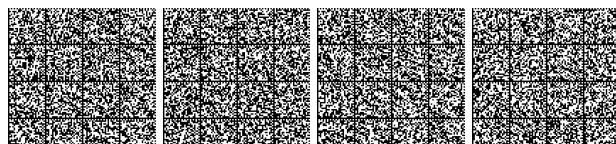
(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32 %. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio. [...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...].

(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32 % di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

7.4. Quanto affermato nei consideranda della direttiva 2018/2001/UE ha trovato poi concretizzazione normativa nelle previsioni dell'art. 3 della direttiva, rubricato «Obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030».

Il legislatore unionale, infatti, ha previsto un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030, stabilendo che «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32 %. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di



presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

7.5. Il regolamento 2021/1119/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha poi istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, sul presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'Accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici («Accordo di Parigi»), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'Accordo di Parigi. [...]»

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'Accordo di Parigi. [...]

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio «chi inquina paga», istituiti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del «non nuocere» del *Green Deal* europeo. [...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica. [...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel *Green Deal* europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti. [...]

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrano progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati [...].».



7.5.1. Tale regolamento ha, quindi, sancito che «l’obiettivo vincolante della neutralità climatica nell’Unione entro il 2050, in vista dell’obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all’art. 2, paragrafo 1, lettera *a*), dell’Accordo di Parigi» (art. 1), precisando altresì che per conseguire tale obiettivo «il traguardo vincolante dell’Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

7.5.2. Ai sensi dell’art. 5 del regolamento 2021/1119/UE «Le istituzioni competenti dell’Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell’art. 7 dell’Accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell’Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l’adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell’azione esterna dell’Unione».

A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell’Unione sull’adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l’agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l’adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell’art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999».

7.6. La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l’altro, disposizioni volte a modificare 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, evidenziando che:

«[...] (2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75 % alle emissioni totali di gas a effetto serra nell’Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l’inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti - Piano d’azione dell’UE: Verso l’inquinamento zero per l’aria, l’acqua e il suolo». La transizione verde verso un’economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell’ambiente, mediante, tra l’altro, l’interruzione e l’inversione del processo di perdita di biodiversità. [...].

(4) Il contesto generale determinato dall’invasione dell’Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un’impennata dei prezzi dell’energia nell’intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l’efficienza energetica e accrescere l’uso delle energie da fonti rinnovabili nell’Unione. Al fine di conseguire l’obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l’Unione dovrebbe concentrarsi sull’accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell’Unione in tutti i settori dell’economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 («piano REPowerEU») mira a rendere l’Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l’anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i colegislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l’aumento della quota di energia rinnovabile nel *mix* energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l’obiettivo complessivo dell’Unione del 45 % di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

(6) [...] È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l’obiettivo dell’Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell’energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell’Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire. [...]



(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. [...].

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere. [...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto.

7.7. La direttiva (UE) 2023/2413, per tali ragioni, ha anche introdotto disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per assicurare che i contributi nazionali forniti rispettino il perseguitamento dell'obiettivo complessivo dell'Unione in relazione alla produzione di energia rinnovabile per il 2030. Sono state, inoltre, previste zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché specifiche procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

7.8. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, costituisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030, in linea con l'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici - derivante dalla 21^a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici - attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa nella materia in questione.



7.8.1. In particolare, il legislatore unionale, nel configurare un siffatto meccanismo, ha considerato che:

(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio «Ambiente» del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'Accordo di Parigi. L'Accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del Protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

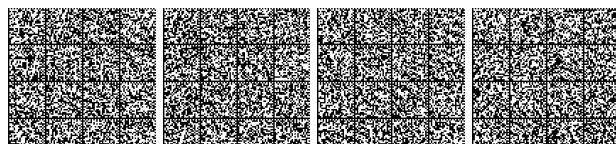
(8) L'Accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali [...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio *mix* energetico [...]

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro *mix* energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio. [...]

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno trent'anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'Accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'Accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali «divari di ambizione»). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento». Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per



il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].».

7.8.2. Il meccanismo di *governance* previsto dal regolamento 2018/1999/UE, nella formulazione conseguente alle modifiche apportate con l'art. 2 della direttiva 2023/2413/UE, prevede, tra l'altro, che:

«Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3, paragrafo 1):

«Ciascuno Stato membro definisce nel suo Piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione «decarbonizzazione»: [...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera *a*), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;

b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;



c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;

d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (EU) 2018/2001;

e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:

i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;

ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL pro capite;

iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;

iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;

v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;

vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi [...]

2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5);

«[...] 3. Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'art. 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'art. 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera a), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

a) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;

b) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;

c) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;

d) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'art. 33;

e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001 [...]» (art. 32).

7.9. Come già esposto in precedenza, il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «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 si pone «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», definendo «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» (art. 1, commi 1 e 2).

In vista del perseguimento di tali finalità, il decreto legislativo n. 199/2021 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 percento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 1, comma 3).

7.10. Come ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale sentenze numero 121/2022, 77/2022, 106/2020, 286/2019, 69/2018, 13/2014 e 44/2011), la normativa eurounitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l'altro «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni [...] ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (*cfr.*, in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 13/2014).



7.11. La disciplina originariamente contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcun divieto generalizzato rispetto alla realizzazione di impianti FER su terreni classificati come agricoli dai vigenti piani urbanistici.

L'art. 20, comma 3, di tale decreto, in effetti, stabilisce che «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».

Tale disposizione, pur prendendo espressamente in considerazione l'esigenza di approntare tutela alle aree agricole, da un lato non pone alcuna preclusione assoluta all'installazione di impianti FER su tale tipologia di siti e, dall'altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabili costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l'installazione degli impianti FER.

L'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021, inoltre, prevede che «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».

Il successivo comma 8, poi, nell'individuare transitoriamente le aree ritenute idonee alla installazione di impianti FER, stabilisce quanto segue «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».

7.12. L'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 ha, di contro, determinato un radicale mutamento di regime rispetto all'assetto previgente, prevedendo che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, 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».

7.13. Pertanto, successivamente alle modifiche introdotte nel decreto legislativo n. 199/2021 ad opera dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra possono essere realizzati soltanto:

a) nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, nei limiti degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, senza incremento dell'area occupata;

b) presso 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) presso 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;

d) presso i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali;

e) nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e in quelle classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;

f) nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.



7.14. Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, sulla generalità dei terreni classificati agricoli (pari a circa la metà della superficie del territorio italiano) risulta preclusa la realizzazione di qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, residuando, di fatto, unicamente la possibilità di realizzare interventi consistenti nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione di impianti già esistenti, sempre che ciò non comporti consumo di ulteriore terreno agricolo.

7.15. Se è vero che il divieto introdotto dall'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 non riguarda i progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, è pur vero che detti progetti non comprendono, né esauriscono, tutti quelli necessari al raggiungimento dei *target* previsti dal PNIEC, che rappresenta lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per il conseguimento degli obiettivi vincolanti fissati dall'Unione europea in relazione alla quota di energia rinnovabile che deve essere assicurata dai singoli Stati membri nel contesto dell'Unione dell'energia.

Già tale circostanza evidenzia come la previsione di un divieto di portata pari a quella stabilita dalla disposizione normativa sospettata di incostituzionalità rischi di mettere seriamente in pericolo il conseguimento degli obiettivi energetici unionali.

L'applicazione di un siffatto divieto, invero, si appalesa suscettibile di sottrarre una larga porzione del territorio agricolo nazionale a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica, senza che siano prevedibili e siano stati vagliati i potenziali effetti sul rispetto delle traiettorie stabilite in sede unionale in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili che deve essere assicurata dall'Italia.

Oltretutto, in considerazione dello stato di attuazione della disciplina dettata dall'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 lascia alle regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto del divieto in questione risulta del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti FER che, in base a quanto previsto dall'art. 15-ter, paragrafo 1, secondo periodo, della direttiva 2018/2001/UE, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

7.16. Peraltro, si è già avuto modo di porre in evidenza che, in forza dell'art. 32 del regolamento 2018/1999/UE, laddove la Commissione europea ritenga che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non siano stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 risultino al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali, saranno interessati dall'esercizio degli specifici poteri della Commissione europea.

Tali Stati, in particolare, entro un anno dalla valutazione della Commissione europea saranno tenuti ad adottare misure supplementari (art. 32, paragrafo 3, del regolamento 2018/1999/UE), tra le quali è incluso anche il pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione.

La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio nazionale all'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra, laddove si risolva in un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, potrebbe far sorgere in capo allo Stato italiano l'obbligo di adottare misure supplementari, il cui impatto sulle finanze pubbliche potrebbe non essere trascurabile.

Giova, inoltre, evidenziare che la mera adozione delle misure supplementari richieste dalla Commissione europea potrebbe non essere sufficiente a riallineare lo Stato italiano sulle traiettorie unionali in tema di energia rinnovabile, come risulta dall'art. 32, paragrafo 2, secondo capoverso, del regolamento 2018/1999/UE, a mente del quale «Qualora le misure nazionali risultino insufficienti, la Commissione, se opportuno, propone misure ed esercita i propri poteri a livello unionale in aggiunta a tali raccomandazioni al fine di assicurare, in particolare, il conseguimento del traguardo dell'Unione al 2030 sul versante dell'energia rinnovabile».

7.17. Il divieto introdotto dall'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, inoltre, appare porsi anche in contrasto con un ulteriore principio di matrice unionale.

In particolare, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione al 2030 sul versante dell'energia rinnovabile, viene in rilievo il disposto di cui all'art. 15-ter della direttiva 2018/2001/UE, a mente del quale «Gli Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-ter, paragrafo 3).



Come già rilevato in precedenza, il considerando 27 di tale direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere».

Il divieto introdotto dalla disposizione normativa sospettata di incostituzionalità nell'ambito del presente giudizio istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che il legislatore ha risolto in radice, vietando in maniera generalizzata l'installazione in area agricola degli impianti FTV caratterizzati da tale tecnologia.

7.18. Ad avviso del Collegio, il divieto in questione, nella misura in cui è suscettibile di ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione europea.

Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento 2021/1119/UE «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'Accordo di Parigi. Tali istituzioni, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

7.18.1. In proposito, giova rilevare che la Commissione europea, con la comunicazione COM(2021)82 *final*, relativa alla nuova Strategia dell'Unione europea per l'adattamento ai cambiamenti climatici, ha affermato che «*Il Green Deal europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria leadership per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'Accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima*».

Il raggiungimento dei *target* di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che viene posto seriamente a rischio da una disciplina, quale quella censurata, che vieta in maniera generalizzata sulla quasi totalità del territorio agricolo nazionale l'installazione di impianti FER dotati di tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra.

7.19. Il divieto in questione, peraltro, appare anche porsi in contrasto con il principio di integrazione sancito dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dall'art. 37 della Carta di Nizza, sulla scorta del quale «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Come noto, l'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici.

Il divieto introdotto dall'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 all'interno di un corpo normativo finalizzato a dare attuazione, nell'ordinamento giuridico italiano, alle previsioni della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, quale obiettivo della politica energetica dell'Unione europea, appare violare l'art. 117, comma 1, della Costituzione anche per le seguenti ragioni:

si inserisce nel complesso delle previsioni dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell'articolato normativo (si consideri, ad esempio, il comma 3 del medesimo art. 20, nella parte in cui prevede che con i decreti di cui al comma 1 si debba verificare, tra l'altro, «l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili»);

il divieto in parola presenta una valenza assoluta, in quanto il legislatore non ha istituito alcuna forma di possibile bilanciamento tra i contrastanti valori in gioco. In tal modo, invero, è stata sancita una insuperabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati come aree agricole, del tutto sganciata da una valutazione in concreto della effettiva utilizzabilità di tali aree a fini agricoli. Non può, pertanto, mancarsi di rile-



vare, che tale scelta legislativa risulta innesta una contraddizione interna al medesimo decreto legislativo n. 199/2021, appalesandosi antitetica rispetto al perseguitamento dell'obiettivo normativo per il quale lo stesso è stato emanato, dato dalla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Tali ulteriori considerazioni rafforzano, ad avviso del Collegio, il sospetto di incostituzionalità dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, avvalorando come l'introduzione del contestato divieto si ponga in contrasto con la cornice normativa europea in materia di Unione dell'energia.

7.20. Ad avviso del Collegio, sulla scorta delle precedenti considerazioni, appare che la disposizione normativa sospettata di incostituzionalità confligga anche con il principio di proporzionalità, che rileva non solo quale principio cardine dell'ordinamento eurounionale, ma anche ai fini della compatibilità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 rispetto all'art. 3 della Costituzione.

In proposito, occorre innanzitutto porre in evidenza che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte ribadito che «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (*cfr.* CGUE, Sezione Quinta, sentenza dell'11 giugno 2009, in causa C-170/08, H. J. Nijemeisland contro Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, par. 41). Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale.

Come la stessa Corte costituzionale ha già avuto modo di precisare «Tale giudizio deve svolgersi "attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concreteamente sussistenti" (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguitamento di detti obiettivi» (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014).

7.20.1. Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e sostanzialmente assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l'individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresentano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile che si approdi a un esito negativo dell'*iter* di autorizzazione, relativamente alla valutazione di compatibilità ambientale dei progetti che interessano tali aree.

Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, l'effettiva compatibilità degli interventi proposti con gli ulteriori e confliggenti interessi pubblici.

Di contro, l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, introduce un divieto di tale portata che risulta preclusa in radice la possibilità, per le amministrazioni precedenti, di operare un bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco. Infatti, risulta già stata affermata a monte, da parte del legislatore, la prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, rispetto alla possibile funzionalizzazione degli stessi al soddisfacimento delle esigenze energetiche correlate con gli obiettivi assunti dall'Italia a livello unionale.

7.21. Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell'art. 9 della Costituzione la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale.

Il divieto introdotto con l'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, invero, comporta l'incondizionato sacrificio di tale principio, ponendosi così in possibile contrasto con l'art. 9 della Costituzione e con la consolidata giurisprudenza costituzionale in base alla quale «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principî e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...]»



Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 85/2013).

7.22. Sotto un differente profilo, vale evidenziare che il contestato divieto trova applicazione a partire dalla mera classificazione di un'area come agricola in base ai piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza possa a tal fine assumere il suo utilizzo, concreto o potenziale, a fini agricoli.

Anche per tale ragione la disposizione normativa in questione sembra caratterizzata da irragionevolezza e non proporzionalità, atteso che la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti da tale norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate.

Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell'importanza delle colture eventualmente praticate sui suoli interdetti all'installazione degli impianti FTV con moduli collocati a terra.

7.23. Vale, poi, richiamare quanto previsto nelle Linee guida di cui al decreto ministeriale del 10 settembre 2010, in base alle quali:

le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei;

l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. La tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti;

le regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un'elevata capacità d'uso del suolo.

7.24. Una siffatta, contestualizzata disciplina risulta conforme alle indicazioni emergenti in sede europea, per cui «Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile («zone di esclusione»). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale» (*cfr.* la Raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati).

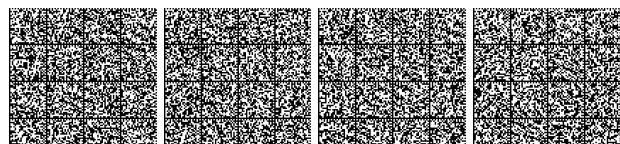
La disciplina posta, *in primis*, dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 e poi confluita nel contestato art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, che non risulta fondato su dati concreti e che appare porsi in patente contrasto con l'obiettivo di massimizzazione della disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti correlati con la produzione di energia da fonte rinnovabile.

V. Le questioni di costituzionalità da sottoporre alla Corte costituzionale.

8. Il Collegio, sulla scorta di tutte le considerazioni sino ad ora esposte, ritiene che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate nel presente giudizio in relazione all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024.

Il Collegio, in particolare, sospetta che tale disposizione normativa si ponga in contrasto con il dettato costituzionale, per aver introdotto un divieto all'installazione in area agricola di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che appare contrario agli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119.

8.1. Le sollevate questioni di costituzionalità vanno del pari riferite all'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», laddove prevede che «Gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».



Tale disposizione normativa, infatti, riproduce il divieto sancito dall'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021.

VI. Conclusioni.

9. In definitiva, sulla scorta delle anzidette considerazioni:

il primo motivo di ricorso deve essere respinto, stante la sua infondatezza;

la questione di legittimità costituzionale prospettata con il secondo motivo di ricorso in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione deve essere dichiarata manifestamente infondata;

risultano, invece, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119.

9.1. Ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

9.2. Ai sensi dell'art. 23, commi 4 e 5, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente sentenza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

9.3. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza), parzialmente e non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

a) *lo rigetta, nei sensi di cui in motivazione, in relazione al primo motivo di ricorso;*

b) *dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'art. 77 della Costituzione;*

c) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119;*

d) *sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

e) *dispone la comunicazione della presente sentenza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;*

f) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.*

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

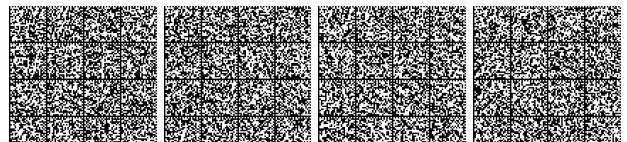
Luca Biffaro, referendario, estensore;

Marco Savi, referendario.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: BIFFARO

25C00181



N. 151

Ordinanza del 20 maggio 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sul ricorso proposto da Eni Global Energy Markets s.p.a. contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale per il Lazio

Tributi – Energia – Prevista istituzione, per l’anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Individuazione dei soggetti passivi – Quantificazione della base imponibile – Criterio di determinazione costituito dall’incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021 – Previsione che, in caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero – Applicazione del contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000, mentre se è inferiore al 10 per cento non è dovuto alcun contributo – Assunzione, ai fini del calcolo del medesimo saldo, del totale delle operazioni attive e del totale delle operazioni passive, entrambe al netto dell’IVA – Previsione che non concorrono alla determinazione dei totali di tali operazioni attive e passive le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti di cui al comma 1 dell’art. 37 del decreto-legge n. 21 del 2022 – Previsione che non concorrono alla determinazione dei totali delle medesime operazioni attive, le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli artt. da 7 a 7-septies del d.P.R. n. 633 del 1972, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell’IVA – Previsione che il contributo è liquidato e versato per un importo pari al 40 per cento, a titolo di acconto, entro il 30 giugno 2022 e per la restante parte, a saldo, entro il 30 novembre 2022, con le modalità di cui all’art. 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997.

- 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, art. 37, 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, e dall’art. 1, comma 120, 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).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI ROMA

SEZIONE 27

riunita in udienza il 30 ottobre 2024 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Bruno Paolo Antonio, Presidente;

Salassa Pier Marco, relatore;

Venanzi Mario, giudice,

in data 20 novembre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso n. 17223/2022 depositato il 30 dicembre 2022, proposto da:

Eni Global Energy Markets S.p.a. – -11076280962, difeso da Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P - Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M, rappresentato da Giorgio Bigoni - BGNGRG59B22D548K, rappresentante difeso da Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P - Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M ed eletivamente domiciliato presso davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org

Contro Agenzia entrate Direzione regionale Lazio, eletivamente domiciliato presso dr.lazio.gtpec@pce.agenzia-entrate.it

Avente ad oggetto l’impugnazione di:

Silenzio Rifiut n. IST. del 9 settembre 2022 Caro Bollette 2022

a seguito di discussione in pubblica udienza.



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Elementi in fatto e diritto

I. Premessa

In data 30 giugno 2022, la ENI Global Energy Markets S.p.a. ha provveduto al versamento in acconto del «contributo straordinario contro il caro bollette» di cui all'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 91/2022. Il contributo dovuto è risultato pari a complessivi euro 507.782.828,10 ed il versamento in acconto, pari al 40% di tale importo, è stato di complessivi euro 203.113.131,24.

Ritenendo l'illegittimità dell'art. 37 cit., in quanto incompatibile con i principi costituzionali e con il diritto comunitario, in data 9 settembre 2022 la ENI Global Energy Markets S.p.a. ha presentato istanza di rimborso all'Agenzia delle entrate - Direzione regionale del Lazio, per la restituzione delle somme versate in acconto a titolo di contributo, per l'importo complessivo di euro 203.113.131,24, oltre accessori di legge.

L'Agenzia delle entrate - Direzione regionale del Lazio, pur avendo ricevuto la predetta istanza via PEC in data 9 settembre 2022, è rimasta del tutto silente.

La società ENI Global Energy Markets S.p.a., trascorso il termine di novanta giorni di cui all'art. 21, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992, ha proposto ricorso contro l'Agenzia delle entrate - Direzione regionale del Lazio, avverso il silenzio-rifiuto maturato con riferimento alla richiesta di rimborso dell'importo di euro 203.113.131,24 corrisposto in data 30 giugno 2022 ex art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge n. 91/2022, a titolo di «contributo straordinario contro il caro bollette», oltre interessi maturati e maturandi, presentata via PEC all'amministrazione finanziaria in data 9 settembre 2022.

La ricorrente ha dedotto, sia nell'istanza di rimborso che nel ricorso:

1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 per violazione degli articoli 23, 3 e 53 Cost., sotto molteplici profili:

genericità, indeterminatezza e irragionevolezza del presupposto impositivo;
inidoneità allo scopo della norma e, in particolare:

a) inidoneità ad intercettare presunti «extraprofitti» del meccanismo scelto per la determinazione della base imponibile, anche con riferimento, tra l'altro, all'inclusione nella base imponibile stessa delle accise traslate sui clienti, che rappresentano componenti fiscali in definitiva riversate allo Stato, che non rientrano in alcun modo nella definizione di profitto in senso economico o fiscale, sicché non possono rappresentare in alcun modo un incremento rilevante di «ricchezza» tassabile;

b) inidoneità ad isolare un presunto sovrapprezzo anche delle norme in materia di competenza temporale;

c) inidoneità anche del periodo di tempo preso a riferimento dalla norma (1° ottobre 2021 – 30 aprile 2022) a rappresentare ipotetici sovrapprezzati realizzati dalle imprese;

d) l'omessa considerazione, nel calcolo della base imponibile, dei derivati realizzati per la copertura delle variazioni prezzo dei prodotti oggetto dell'attività caratteristica, quale ulteriore elemento di incoerenza del prelievo fiscale in esame.

Deviazione dai modelli di corretta tassazione dei profitti incrementali forniti dal regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio dell'UE del 6 ottobre 2022 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia» ovvero dalle linee guida di cui all'Allegato 2 della «Comunicazione “RePowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili», pubblicata l'8 marzo 2022 dalla Commissione europea ovvero ancora dalla sentenza n. 10/2015 della Corte costituzionale sulla nota «Robin Hood Tax», menzionata a più riprese anche nei lavori preparatori al citato art. 37.

Portata discriminatoria del contributo, interna o esterna al mercato energetico.

2) L'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 per violazione degli articoli 3, 53 e 42 Cost., nella misura in cui consente che il contributo possa avere effetti ablativi integrali della capacità economica del soggetto inciso.

3) L'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 per violazione dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu, atteso che il contributo in esame determinerebbe una limitazione della tutela proprietaria nel godimento dei beni della ricorrente, risolvendosi in una contribuzione in denaro che determina l'erosione di tutto il patrimonio netto sociale della ricorrente.



4) L'incompatibilità dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 con le norme ed i principi comunitari, sotto vari profili:

violazione degli articoli 106 e 107 TFUE, costituendo il contributo in esame aiuto di Stato illegittimo poiché: grava solo su alcune imprese che operano nel settore energetico e non si giustifica per ragioni di coerenza del sistema tributario nel suo insieme; manda esenti da imposta operatori che hanno realizzato extraprofitti per importi inferiori a 5 milioni di euro o in una percentuale inferiore al 10 per cento, introducendo così un regime fiscale differenziato pur a fronte di situazioni del tutto comparabili;

violazione dell'art. 17 della Carta di Nizza, di contenuto analogo all'art. 1 del primo protocollo Cedu, ai sensi del quale il contributo in esame, in quanto manifestamente espropriativo, deve considerarsi illegittimo.

5) L'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., nonché la sua incompatibilità con il diritto comunitario, per violazione dell'art. 49 TFUE, laddove non si ritenga di accedere ad una interpretazione della predetta norma costituzionalmente orientata e conforme al diritto dell'Unione europea, secondo la quale devono essere escluse da imposizione le operazioni delle stabili organizzazioni estere «attratte» nelle LIPE della casa madre italiana per effetto dell'art. 192-bis della direttiva n. 112/06/CE e dell'art. 54 del regolamento n. 282/2011.

6) L'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., laddove non si ritenga di accedere ad una interpretazione della predetta norma costituzionalmente orientata, secondo la quale il contributo dovuto deve essere calcolato tenendo in considerazione la circostanza che la ricorrente ha cominciato in concreto a svolgere la propria attività solo dal 1° gennaio 2021, risultando quindi non effettivamente operativa nei primi tre mesi del primo periodo di riferimento per il calcolo del contributo, cosicché, nel caso di specie, la base imponibile è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito non al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ma al periodo dal 1° gennaio 2022 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° gennaio 2021 al 30 aprile 2021.

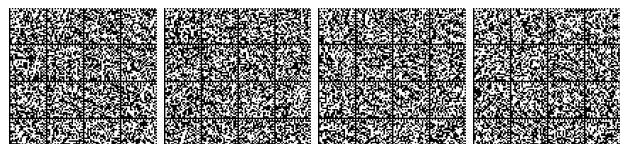
La ricorrente ha quindi chiesto, eventualmente anche previa apertura di un incidente di costituzionalità ovvero previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea: *a*) in via principale, il rimborso di euro 203.113.131,24 corrisposti in data 30 giugno 2022 a titolo acconto del contributo straordinario contro il caro bollette ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge 21 maggio 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51; *b*) in via subordinata, il rimborso di euro 153.166.358,71 corrisposti in data 30 giugno 2022 a titolo di acconto del contributo straordinario contro il caro bollette ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge 21 maggio 2022, n. 21, convertito in legge 20 maggio 2022, n. 51, stante la dimostrata illegittimità del concorso alla base imponibile del contributo di periodi nei quali la società non era operativa; *c*) in ogni caso, il rimborso dei relativi interessi maturati e maturandi sulle somme indebitamente versate.

Con ordinanza del 3 maggio 2023, a scioglimento della riserva ex art. 35, decreto legislativo n. 546/1992 assunta all'udienza del 5 aprile 2023, questa Corte tributaria di I grado di Roma ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito in legge n. 91/2022, per violazione degli articoli 3, 23, 41, 42, 53, 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu, con riguardo ai profili dedotti dalla ricorrente nel primo, secondo e terzo motivo di ricorso e, conseguentemente, ha disposto la sospensione del giudizio ed ordinato l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 111/2024 del 4 giugno 2024, depositata il 27 giugno 2024 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* in data 3 luglio 2024, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 sollevate nel presente giudizio da questa Corte di giustizia di primo grado di Roma, in riferimento agli articoli 3, 23, 41, 42, 53 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, si è comunque pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 37 cit., a fronte delle eccezioni di incostituzionalità sollevate, in altri giudizi, dalla Corte di giustizia di primo grado di Milano, in gran parte sostanzialmente sovrapponibili a quelle eccepite dalla ricorrente nell'odierno giudizio.

In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 limitatamente alla parte in cui non esclude dalla base imponibile le accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive, mentre ha ritenuto infondate tutte le altre questioni di costituzionalità.

Riavviato il giudizio a seguito della conclusione dell'indicente di costituzionalità, la ricorrente, con memoria illustrativa ritualmente depositata per l'udienza del 30 ottobre 2024, mentre ha dato atto che la citata decisione della Corte costituzionale, pur emessa con riguardo a posizioni contenzione diverse dalla sua, ha risolto negativamente le censure di incostituzionalità dedotte nel primo motivo di ricorso, peraltro lasciando impregiudicate le censure di incompatibilità



comunitaria di cui al quarto motivo di ricorso, ha evidenziato che le questioni di costituzionalità di cui al secondo e terzo motivo di ricorso, relative alla dedotta natura confiscatoria del contributo *ex art. 37*, decreto-legge n. 21/2022, non sono state scalfite dalla predetta decisione.

Invero, la soluzione a tali questioni che si legge nella sentenza n. 111/2024 della Corte costituzionale è, ovviamente, modellata sui giudizi oggetto degli incidenti di costituzionalità dichiarati ammissibili e, cioè, di quelli avanzati dalla Corte di giustizia tributaria di I grado di Milano, mentre la posizione della società ENI Global Energy Markets S.p.a., caratterizzata dal fatto che il contributo di cui trattasi ha integralmente eroso sia le ricchezze reddituali che quelle patrimoniali della medesima, non è stata specificamente vagliata dalla Corte costituzionale, in quanto le questioni di costituzionalità formulate dalla Corte di giustizia tributaria di I grado di Roma sono state dichiarate inammissibili.

La ricorrente, dunque, ha insistito nell'eccepire l'incostituzionalità dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, per violazione degli articoli 3, 53 e 42 Cost. e per violazione dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu.

La ricorrente, inoltre, ha insistito nelle questioni di costituzionalità di cui al quinto e sesto motivo di ricorso, non rimesse in precedenza alla Corte costituzionale, entrambe subordinate alla ritenuta impossibilità di accedere all'interpretazione costituzionalmente orientata dalla stessa proposta.

L'Agenzia delle entrate - Direzione regionale del Lazio, con memorie illustrate depositate in atti, ha chiesto il rigetto del ricorso, stante anche la ritenuta infondatezza delle eccezioni di incostituzionalità dedotte dalla ricorrente.

Alla pubblica udienza del 30 ottobre 2024, sentite le parti, il ricorso è stato assunto a riserva *ex art. 35*, decreto legislativo n. 546/1992. Quindi, la Corte ha deciso nella Camera di consiglio del 20 novembre 2024.

2. Norma oggetto dello scrutinio di costituzionalità

Il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 91/2022, e dall'art. 1, comma 120, legge n. 197/2022, in relazione ai profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla ricorrente nel secondo, terzo, quinto e sesto motivo di ricorso, negli ultimi due casi ritenendo che non sia possibile prospettare una interpretazione della norma costituzionalmente orientata.

Dunque, viene in questa sede prospettata l'illegittimità costituzionale del citato art. 37:

per violazione degli articoli 3, 53 e 42 Cost., nella misura in cui consente che il contributo possa avere effetti ablativi integrali della capacità economica del soggetto inciso;

per violazione dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu, atteso che il contributo in esame determina una limitazione della tutela proprietaria nel godimento dei beni della ricorrente, risolvendosi in una contribuzione in denaro che determina l'erosione di tutto il patrimonio netto sociale della ricorrente;

per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., nella misura in cui non consente di escludere dall'imposizione le operazioni delle stabili organizzazioni estere «attratte» nelle LIPE della casa madre italiana per effetto dell'art. 192-bis della direttiva n. 112/06/CE e dell'art. 54 del regolamento n. 282/2011, stante l'impossibilità di prospettare una interpretazione costituzionalmente orientata della predetta norma e, in particolare, del comma 3 della stessa;

per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., nella misura in cui non consente di tenere conto, nella determinazione della base imponibile, della circostanza che la ricorrente ha cominciato in concreto a svolgere la propria attività solo dal 1° gennaio 2021, risultando quindi non effettivamente operativa nei primi tre mesi del primo periodo di riferimento per il calcolo del contributo, stante l'impossibilità di prospettare una interpretazione costituzionalmente orientata della predetta norma e, in particolare, del comma 2 della stessa.

3. Ricostruzione del quadro normativo di riferimento

L'art. 37, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, in legge 20 maggio 2022, n. 51 (noto anche come decreto «Ucraina Bis» o «Taglia Prezzi»), come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 91/2022, e dall'art. 1, comma 120, legge n. 197/2022, ha introdotto un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico. Tale norma è stata attuata, quanto agli adempimenti, dal provvedimento prot. n. 221978/2022 del 17 giugno 2022 del direttore dell'Agenzia delle entrate e commentata dall'Agenzia delle entrate nelle circolari n. 22/E del 23 giugno 2022 e 25/E dell'11 luglio 2022.

Come si legge al comma 1 dell'art. 37 cit., il contributo in esame è stato istituito, «a titolo di prelievo solidaristico straordinario», «al fine di contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico».

Gli elementi essenziali del contributo individuati dal legislatore sono i soggetti passivi e i criteri di determinazione (base imponibile e aliquota).



Con riferimento ai soggetti passivi, il primo comma della norma dispone che sono tali:

a) ai sensi del primo periodo, i soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, i soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, i soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e i soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi;

b) ai sensi del secondo periodo, i soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Come indica questa disposizione, i soggetti incisi dal contributo sono individuati da un criterio puramente qualitativo, che è rappresentato dalla loro appartenenza ai mercati energetici nel significato più ampiamente inteso, senza alcuna ulteriore specificazione.

Peraltro, la legge n. 197/2022 ha integrato il comma di cui sopra, precisando che «il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento del volume d'affari dell'anno 2021 deriva dalle attività indicate nei periodi precedenti».

Il secondo comma del citato art. 37 precisa che la base imponibile è costituita «dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021».

A tal fine, richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche («LIPE»). Il concetto viene ribadito, ed anzi rafforzato, nella circolare n. 22/E del 23 giugno 2022, ove l'Agenzia precisa che «dal momento che il combinato normativo previsto ai commi 2 e 3 dell'art. 37 del decreto Ucraina fa espresso riferimento, ai fini del calcolo della base imponibile del contributo straordinario, al totale delle operazioni attive e passive indicate nelle LIPE per i periodi 1° ottobre 2020 - 30 aprile 2021 e 1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022, senza prevedere esclusioni, si ritiene che la norma non consenta correzioni degli importi evidenziati nelle LIPE prese in considerazione».

Va precisato che originariamente il periodo da prendere in considerazione per il calcolo del saldo delle operazioni attive e delle operazioni passive era previsto fino al 31 marzo, rispettivamente del 2021 e 2022. Tale periodo è stato esteso fino al 30 aprile dall'art. 55, decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (cd. decreto «Aiuti»).

Sempre a mente dell'art. 37, comma secondo, cit., alla base imponibile, costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive riferite ai periodi sopra indicati, si applica un'aliquota pari al 25%, «nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000», mentre «il contributo non è dovuto se l'incremento è inferiore al 10 per cento».

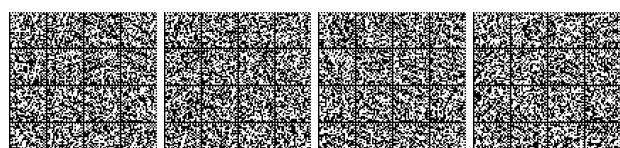
Va precisato che originariamente la norma prevedeva un'aliquota del 10%, la quale è stata aumentata al 25% dall'art. 55, decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (cd. decreto «Aiuti»).

Il comma terzo del citato art. 37 dispone che «ai fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA, e il totale delle operazioni passive, al netto dell'IVA, indicato nelle Comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, presentate, ai sensi dell'art. 21-bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per i periodi indicati al comma 2». Tale norma è stata dichiarata incostituzionale con la già richiamata sentenza n. 111/2024 della Corte costituzionale nella parte in cui prevede che «ai fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA», anziché «ai fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA e delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive».

Quanto alla territorialità, tale requisito è stato interpretato dall'Agenzia delle entrate nella circolare n. 22/E del 23 giugno 2022, la quale ha mutuato i suoi parametri applicativi direttamente dall'IVA. Più in dettaglio, nella circolare n. 22/E l'Agenzia ha chiarito che le operazioni non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli articoli da 7 a 7-*septies* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, proprio perché non «rilevanti» ai fini dell'IVA, non rilevano nemmeno ai fini della base imponibile del contributo.

L'11 luglio 2022, l'Agenzia delle entrate ha espresso un vero e proprio ripensamento su quanto precedentemente affermato e, nella successiva circolare n. 25/E, ha richiesto ai contribuenti lo sforzo di individuare gli «acquisti afferenti» alle vendite estere e di escludere queste ultime dalla base imponibile del contributo solo se i correlati «acquisti afferenti» siano, a loro volta, esclusi dalla base imponibile.

Tale interpretazione è stata confermata dall'art. 1, comma 120, lettera *c*), legge n. 197/2022, che ha introdotto nell'art. 37 cit. il comma 3-*ter*, il quale prevede che «non concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive, di cui al comma 3, le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli articoli da 7 a 7-*septies* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA».



Per completezza, si evidenzia che l'art. 1, comma 120, lettera *c*), legge n. 197/2022 ha introdotto anche il comma 3-*bis*, secondo il quale «non concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive e passive, di cui al comma 3, le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti di cui al comma 1».

Il comma 5 dell'art. 37 cit., come modificato dall'art. 55 decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (cd. decreto «Aiuti»), prevede che il pagamento del contributo venga effettuato, a titolo di acconto, per un importo pari al 40% di quanto dovuto, entro il 30 giugno 2022 e, per la restante parte, a saldo, entro il 30 novembre 2022.

Va evidenziato che il legislatore è intervenuto sulla disciplina dettata dall'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, addirittura prima ancora che il decreto-legge n. 21/2022 venisse convertito in legge, con il decreto-legge n. 50/2022 (c.d. decreto «Aiuti»), il quale, come già sopra segnalato, ha esteso fino al 30 aprile il periodo da prendere in considerazione per il calcolo del saldo delle operazioni attive e delle operazioni passive, ha aumentato l'aliquota dal 10% al 25% ed ha previsto il pagamento di un acconto, pari al 40% di quanto dovuto già entro il 30 giugno 2022, con pagamento del saldo entro il 30 novembre 2022.

In definitiva, all'esito delle modifiche introdotte dal decreto «Aiuti», entrato in vigore nel maggio 2022, convertito in legge n. 91/2022, gli operatori interessati sono chiamati a corrispondere un contributo pari non più al 10%, bensì al 25% dell'incremento del saldo delle operazioni attive e delle operazioni passive riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, il cui acconto del 40% è stato corrisposto entro il 30 giugno 2022.

Si è visto poi che il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 37 cit. con l'art. 1, comma 120, legge n. 197/2022 (Legge di bilancio 2023), prevedendo l'inapplicabilità del contributo laddove il volume d'affari dell'anno 2021 derivante dalle attività indicate al comma 1 dell'art. 37 cit. sia inferiore al 75%, nonché due eccezioni rispetto alla determinazione delle operazioni attive e passive, ai fini del calcolo della base imponibile, nello specifico, con riguardo alle operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti a carico dei quali è previsto il contributo (art. 37, comma 3-*bis*, decreto-legge n. 21/2022) ed alle operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli articoli da 7 a 7-*septies* decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972, «se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA» (art. 37, comma 3-*ter*, cit.).

4. Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità

Ritiene il Collegio che le questioni di costituzionalità sopra evidenziate siano rilevanti ai fini della decisione del presente giudizio, atteso che la presenza nell'ordinamento giuridico del contributo di cui all'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 91/2022, e dall'art. 1, comma 120, legge n. 197/2022, anche solo con riferimento alle concrete modalità di calcolo della base imponibile per un ente economico che, come la ricorrente, opera tramite stabili organizzazioni site all'estero ed ha iniziato effettivamente la propria attività solo in data 1° gennaio 2021, osta al richiesto rimborso.

5. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità

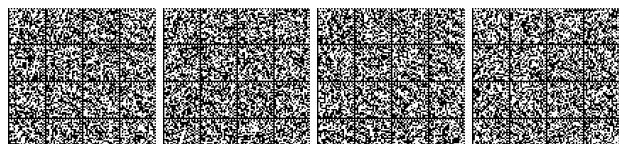
5.1. L'illegittimità costituzionale dell'art. 37 cit. per violazione degli articoli 53 e 42 Cost. e dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu.

Il Collegio condivide l'assunto della ricorrente secondo il quale le conclusioni raggiunte sull'argomento dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 111/2024, non risolvono le censure di costituzionalità da essa sollevate in relazione all'effetto espropriativo del contributo in esame.

Si è già chiarito che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 111/2024, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 decreto-legge n. 21/2022 sollevate nel presente giudizio da questa Corte di giustizia di primo grado di Roma, in riferimento agli articoli 3, 23, 41, 42, 53 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma si è comunque pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 37 cit., a fronte delle eccezioni di incostituzionalità sollevate, in altri giudizi, dalla Corte di giustizia di primo grado di Milano, in gran parte, ma non completamente, sovrapponibili a quelle eccepite dalla ricorrente nell'odierno giudizio.

Pertanto, la citata decisione della Corte costituzionale è stata emessa con riguardo a posizioni contenzione diverse da quelle della società ENI Global Energy Markets S.p.a.

Tale circostanza assume particolare rilievo proprio con riferimento al rigetto della questione di costituzionalità dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 per violazione degli articoli 53 e 42 Cost. e dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu, a fronte della dedotta natura espropriativa del contributo, apparendo evidente



che tale decisione della Corte costituzionale è modellata sui giudizi oggetto degli incidenti di costituzionalità dichiarati ammissibili e, cioè, di quelli avanzati dalla Corte di giustizia tributaria di I grado di Milano, mentre la posizione della società ENI Global Energy Markets S.p.a., caratterizzata dal fatto che il contributo di cui trattasi ha integralmente eroso sia le ricchezze reddituali che quelle patrimoniali della medesima, non è stata specificamente vagliata dalla Corte costituzionale, in quanto le questioni di costituzionalità formulate dalla Corte di giustizia tributaria di I grado di Roma, tra cui quella ora in esame, sono state dichiarate inammissibili.

Invero, la soluzione adottata nella citata sentenza, circa la dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 per violazione degli articoli 53 e 42 Cost. e dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu, può essere riassunta come segue:

una legge tributaria, anche retroattiva, non dà luogo a un'espropriazione di proprietà privata, ma solo ad una obbligazione pecuniaria verso lo Stato o altro ente pubblico;

quando si discute di tributi, non opera il limite «esterno» di cui al principio della tutela proprietaria di cui all'art. 42 Cost., perché lo stesso principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. (unitamente all'art. 3 Cost., trattandosi certamente di questione che attiene alla ragionevolezza del prelievo) reca un limite «interno» ostativo all'introduzione di tributi la cui misura si riveli irrazionale e arbitraria;

le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sugli effetti espropriativi dei tributi non sono applicabili al contributo perché si trattava di situazioni estreme nelle quali le imposte censurate avevano dato luogo ad un incremento di aliquota che elevava al 98% l'imposizione marginale sulle buonuscite dei dipendenti pubblici con un «effetto sorpresa», posto che la norma si applicava retroattivamente;

i remittenti della Corte di giustizia tributaria di I grado di Milano, per argomentare nel senso che il contributo sortiva effetti espropriativi, avevano assunto come parametro di riferimento «l'utile dell'anno precedente», non coerente con le suddette argomentazioni e, quindi, non sufficiente a giustificare la sua rilevanza nei medesimi contenziosi.

Tale soluzione è stata elaborata in relazione a casi radicalmente diversi rispetto da quello della ENI Global Energy Markets S.p.a., non specificamente preso in esame dalla Corte costituzionale, per i motivi di cui si è detto.

Ne deriva, pertanto, la necessità di riproporre la questione alla Corte costituzionale, questa volta con riferimento alla specifica situazione della società ENI Global Energy Markets S.p.a.

Preliminarmente, va precisato che l'effetto espropriativo di un prelievo può misurarsi su due diversi valori: da un lato, quello patrimoniale, che è statico, poiché guarda alle ricchezze patrimoniali che devono essere erose, cioè smobilizzate, per adempiere all'obbligazione; dall'altro, quello reddituale, che è invece dinamico, poiché guarda all'incidenza del costo di quella obbligazione rispetto ai guadagni, che nel caso degli enti economici sono gli utili che vengono erosi da quel costo.

Per valutare l'impatto che un onere ha sulle ricchezze patrimoniali, che sono quelle che devono essere smobilizzate per adempiere all'obbligazione, devono ovviamente ricercarsi le ricchezze patrimoniali esistenti al momento in cui l'obbligazione insorge: e tali ricchezze non possono che essere quelle «fotografate» dall'ultimo bilancio approvato.

Nel caso del contributo in esame, che è un onere riferito (sia per competenza che per cassa) all'anno 2022, le ricchezze patrimoniali erose dall'onere in parola non possono che essere quelle cristallizzate nell'ultimo bilancio, e cioè quelle in essere al 31 dicembre 2021.

Diversamente, per valutare l'impatto che un onere ha sulle ricchezze reddituali di un ente, devono ricercarsi le ricchezze in corso di formazione quando l'obbligazione insorge. Proprio alla luce della natura dinamica di questo secondo parametro, al fine di verificare se un onere ha eroso gli utili di periodo, non può che avversi riguardo, come la stessa Corte costituzionale afferma, ai risultati reddituali di quel periodo i quali, naturalmente, emergono solo alla fine dell'esercizio, quando l'ente può verificare se il totale delle componenti reddituali positive sia stato sufficiente per coprire quell'onere o se esso le abbia erose tutte.

Nel caso del contributo in esame, che, come visto, è un onere riferito (sia per competenza che per cassa) all'anno 2022, le ricchezze reddituali erose dall'onere in parola non possono che essere quelle risultanti dal bilancio di competenza del prelievo, e cioè quelle in essere al 31 dicembre 2022.

Tanto premesso, non vi è dubbio che nel caso di specie entrambe le verifiche — sia quella patrimoniale, sia quella reddituale — dimostrano che il contributo in esame ha completamente eroso sia le ricchezze patrimoniali, sia quelle reddituali della ricorrente.

Sotto il profilo patrimoniale, nel caso di specie, il contributo, che ammonta a complessivi euro 507.782.828,10 (il cui acconto del 40%, pari ad euro 203.113.131,24, è oggetto della domanda di rimborso di cui è causa), finisce per erodere tutto il patrimonio netto sociale risultante dall'ultimo esercizio concluso (2021), pari ad euro 300.448.150,00.



Ciò è tanto più vero se si considera che, proprio a causa del contributo, il socio Eni S.p.a. si è visto costretto a ricapitalizzare l'ENI Global Energy Markets S.p.a., per evitare di incorrere nelle conseguenze di cui all'art. 2447 del codice civile.

Il verbale di assemblea straordinaria del 3 agosto 2022 attesta tale ricapitalizzazione ed evidenzia che: «Per la società l'importo del contributo ascende ad euro 507.782.828,11 e, tenuto conto del positivo risultato semestrale ante contributo di 103.331.723,36, comporta l'iscrizione di una perdita netta di euro -404.451.104,75 al 30 giugno 2022, superiore al valore del patrimonio netto alla stessa data, quale risultante dalla situazione patrimoniale e dalla relazione degli amministratori che si allegano al presente atto sotto la lettera "A" e che si sottopongono all'approvazione dell'assemblea. Sussistendo le condizioni previste dall'art. 2447 del codice civile si è dunque reso necessario convocare la presente assemblea per l'adozione dei relativi provvedimenti».

Invero, dalla relazione allegata al predetto verbale di assemblea, il versamento del contributo ha comportato un decremento del patrimonio netto della ricorrente pari ad euro 404.446.000,00, tant'è che tale patrimonio netto, che al 31 dicembre 2021 era pari ad euro 300.448.150,00, registrava al 30 giugno 2022 un valore negativo di euro 103.989.000,00, con conseguente necessità di ricapitalizzazione. Pertanto, alla «morte economica» della ricorrente hanno dovuto far fronte i soci, mediante un nuovo apporto di capitale (e cioè nuovi beni), essendo stati i beni precedenti integralmente consumati dall'imposta.

Sotto il profilo reddituale, il contributo in esame ha eroso anche tutti i guadagni del 2022.

La contribuzione straordinaria della ricorrente nel 2022 ammonta a complessivi euro 527.387.519,00 (riferibili al contributo per euro 507.782.828,10 ed al nuovo contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 115, legge n. 197/2022 per il residuo) ed ha comportato l'erosione di tutto il risultato ante imposte, circostanza di cui dà atto il bilancio 2022 della ricorrente.

La straordinaria ed ingiustificata gravosità del contributo in esame appare ben rappresentata dalla circostanza che le imposte correnti per il 2021 erano risultate pari ad euro 37.632.000,00, mentre il medesimo valore per il 2022 è diciassette volte più alto e pari a complessivi euro 639.666.000,00, dei quali euro 507.782.828,10 solo a titolo di contributo.

A conferma del denunciato effetto espropriativo del contributo, deve rilevarsi che lo stesso legislatore, nel delineare gli elementi essenziali del «nuovo» contributo sulle imprese energetiche, anch'esso gravante sui risultati realizzati nell'anno 2022, introdotto dall'art. 1, commi 115 e ss., legge n. 197/2022 (legge di bilancio 2023), si è premurato di introdurre una soglia massima di importo dovuto a titolo di «nuovo» contributo, pari al 25% del valore del patrimonio netto alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022.

5.1.1. La violazione degli articoli 3, 53 e 42 Cost.

Si è già detto che la stessa Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 111/2024, ha affermato che, in tema di tributi, non opera il limite «esterno» di cui al principio della tutela proprietaria di cui all'art. 42 Cost., perché lo stesso principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. (unitamente all'art. 3 Cost., trattandosi certamente di questione che attiene alla ragionevolezza del prelievo) reca un limite «interno» ostativo all'introduzione di tributi la cui misura si riveli irrazionale e arbitraria.

Nelle parole della Consulta, l'effetto espropriativo del tributo è quindi un profilo che attiene alla razionalità del medesimo, preservata dagli articoli 3 e 53 Cost., e concerne in particolare il risvolto economico del prelievo sul contribuente.

L'argomento non è nuovo, tant'è che anche in altre pronunce la Consulta, pur tracciando un confine che tende ad esaurire il sindacato di costituzionalità dei tributi all'interno dell'art. 53 Cost., rispetto al quale non troverebbero ingresso i profili di costituzionalità relativi al diritto di proprietà, ha sempre mantenuto fermo il suo controllo «sotto il profilo della assoluta arbitrarietà od irrazionalità della misura dell'imposizione», pur riconducendo tale controllo allo stesso principio di capacità contributiva e di ragionevolezza del tributo.

È tuttavia chiaro che, per sindacare l'irragionevolezza di un prelievo in relazione al riflesso economico che esso sortisce su un contribuente, l'analisi di costituzionalità non può sottrarsi ad un esame caso per caso, in relazione alla posizione dei singoli contribuenti incisi.

Orbene, non vi è dubbio che il contributo in esame, nei suoi riflessi economici sulla ricorrente ENI Global Energy Markets S.p.a. è del tutto privo di razionalità e, quindi, la violazione degli articoli 3 e 53 Cost. è manifesta.

In primo luogo, si è già detto che il contributo, così come applicato all'ENI Global Energy Markets S.p.a., ha, da solo, eroso tutto il patrimonio netto sociale, tutto il risultato operativo e tutto l'utile ante imposte 2021, nonché tutto l'utile 2022, elevando il tax rate di quest'ultimo esercizio al 142%.



Invero, come rappresentato nel ricorso e documentato negli allegati prospetti contabili, le evidenze contabili della ricorrente mostrano un margine di contribuzione della società ai fini delle imposte dirette pari a 139 milioni circa nel periodo ottobre 2020-aprile 2021 ed a 197 milioni circa nel periodo ottobre 2021-aprile 2022. L'incremento tra i due valori, e cioè il preteso «sovraprofitto», è dunque pari al 40%.

Di contro, il calcolo della base imponibile ai fini del contributo restituisce un risultato ben venti volte superiore a quest'ultimo: il «profitto» (cioè il differenziale tra saldi IVA) realizzato nel primo periodo risulta pari a circa 771 milioni, mentre il medesimo valore in relazione al secondo periodo è pari a circa 7.142 milioni. L'incremento tra i due valori, e cioè il preteso «sovraprofitto», è dunque pari all'irrealistica percentuale dell'800%.

Appare pertanto evidente che l'importo pagato dall'ENI Global Energy Markets S.p.a. a titolo di contributo non ha nulla di razionale, se contestualizzato nei suoi dati contabili e fiscali di periodo, ed ha un effetto sostanzialmente espropriativo.

Peraltro, va detto che il divieto di imposte confiscatorie può anche essere fatto derivare da un'altra lettura dell'art. 53 Cost., legata al concetto di «minimo vitale»: si tratta di una ulteriore questione che la Consulta non ha affrontato specificamente nella sentenza n. 111/2024 e che merita, quindi, di essere specificamente sottoposta al suo vaglio.

Emerge dai lavori della Assemblea costituente che era stato proposto di inserire nell'art. 53 Cost. la precisazione secondo cui l'obbligo di contribuzione alle spese pubbliche faceva «salve le esenzioni determinate dalla necessità di assicurare a ciascuno la soddisfazione dei bisogni indispensabili alla esistenza», ma tale formula non fu inserita in quanto ritenuta implicita nel concetto stesso di capacità contributiva espresso nell'art. 53.

Si legge, infatti, sempre nei lavori preparatori, che «Tale formula (della capacità contributiva) contiene già in germe l'idea delle limitazioni e delle esenzioni per il fatto che colui il quale dovrebbe contribuire non ha capacità contributiva...».

I costituenti, pur esaminando tale questione nell'ambito del tema del c.d. «minimo vitale» (che ha intuitive analogie con quello dell'imposizione espropriativa), avevano quindi ben in mente l'intenzione di costruire un sistema fiscale che non si risolvesse in una privazione iniqua e sproporzionata dei beni dei contribuenti.

Secondo il principio del c.d. «minimo vitale», il livello complessivo di imposizione non può mai compromettere i mezzi di sostentamento dei singoli individui per la soddisfazione di bisogni esistenziali primari. Una parte della dottrina ritiene applicabile questo principio non solo alle persone fisiche, ma anche agli enti collettivi. Ed infatti, se è pur vero che la Carta costituzionale repubblicana è incentrata prevalentemente sulla figura della «persona umana», è allo stesso tempo vero che tale concezione risulta superata dalla centralità che hanno acquisito negli anni le varie «formazioni sociali» che trovano, nonostante la già sottolineata centralità della persona umana, un importantissimo riconoscimento nell'art. 2 Cost, ove viene stabilito che i diritti inviolabili ed i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale dello Stato vengono riconosciuti e garantiti all'uomo «sia come singolo sia nelle formazioni sociali».

In questa accezione, un tributo che cagiona la «morte economica» di un ente è due volte incostituzionale: la prima, perché è incapace di costruire un prelievo che misura in maniera razionale la ricchezza assoggettata ad imposizione; la seconda, perché priva il contribuente-ente collettivo di tutti i suoi mezzi, mettendo a repentaglio la sua stessa «sopravvivenza».

L'incostituzionalità degli effetti confiscatori del contributo emerge anche se si ricostruisce l'argomentazione da altra prospettiva, che non guarda agli articoli 3 e 53 Cost., bensì all'art. 42 Cost. e che parte dall'assunto che un prelievo integralmente confiscatorio, quale è il contributo per la ricorrente, perde la sua natura tributaria, con la conseguenza che il presidio di cui all'art. 53 Cost. non è più invocabile, mentre riacquista vigore quello di cui all'art. 42 Cost., che si applica — per l'appunto — a tutte le prestazioni diverse da quelle impositive.

Invero, se un prelievo ha effetti ablativi integrali delle sostanze del soggetto inciso non è più un tributo. Esso travalica quindi i limiti dell'art. 53 Cost., perde la natura di onere fiscale e diviene una prestazione patrimoniale diversa e priva di causa (non è sinallagmatica, né risarcitoria, né indennitaria) e si risolve per ciò solo in una prestazione illegittima.

In quanto tale, essa si scontra frontalmente con l'art. 42 Cost. che, a questo punto, riacquista pieno vigore: se anche si accetta — come fa parte della dottrina — che quest'ultima norma non limita il potere impositivo, è di contro pacifico che essa limita il potere dello Stato di imporre prestazioni aventi causa diversa da quella tributaria, quale è — lo si è appena detto — un prelievo confiscatorio.

Viene così in rilievo anche tutta quella giurisprudenza costituzionale in materia di prestazioni patrimoniali non tributarie che, con fermezza, ritiene che tali prestazioni sono soggette a precisi limiti, nella consapevolezza che «il legitimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione



dell'oggetto del diritto di proprietà» (sent. n. 348/2007, nella quale la Corte ha riconosciuto che un sacrificio che incide sull'oggetto del diritto in una misura oscillante tra il 60 e il 76 per cento non supera il controllo di costituzionalità ed è superiore alla soglia accettabile di espropriazione legittima).

5.1.2. La violazione dell'art. 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 del primo protocollo Cedu.

È indubbio che gli effetti manifestamente espropriativi prodotti dal contributo in esame si riverberano sulla violazione anche dell'art. 1 del primo protocollo Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Infatti, proprio nella materia tributaria, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato illegittimi tributi che sortivano effetti espropriativi: il riferimento è, in particolare, alla causa N.K.M. vs. Hungary, sentenza del 14 maggio 2013, ove si legge che «la soglia applicabile nella presente causa è superiore a HUF 3,5 milioni, gli importi del trattamento di fine rapporto che scendono al di sotto di questa soglia sono soggetti all'aliquota generale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche del 16%. Nel caso della ricorrente, ciò comportava un onere fiscale complessivo di circa il 52%».

Nella sentenza n. 111/2024, la Consulta ha esaminato tale pronuncia e ha ritenuto che essa non fosse invocabile nei casi sottoposti al suo vaglio e dichiarati ammissibili. Ciò in quanto quella sentenza e le altre analoghe citate dai ricorrenti avevano ad oggetto situazioni estreme nelle quali le imposte censurate avevano dato luogo ad un incremento di aliquota che elevava al 52% l'imposizione marginale complessiva e al 98% l'imposizione marginale sullo specifico componente reddituale, che era la buonuscita dei dipendenti pubblici, peraltro con un «effetto sorpresa» posto che la norma si applicava retroattivamente.

Ancora una volta, la Consulta ha posto l'accento sull'effetto confiscatorio in concreto, cioè su quello prodotto e documentato nelle specifiche controversie sottoposte al suo vaglio dalla Corte di giustizia tributaria di I grado di Milano (e dichiarate ammissibili). E, nel procedere a questo esame, la stessa Consulta ha concluso che tali situazioni non erano assimilabili e quelle oggetto delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo perché, nei casi originati dai contenziosi milanesi, l'effetto confiscatorio non aveva dato luogo ad una «situazione estrema» e, prima ancora, tale effetto non era stato comprovato, oltre che parametrato a valori contabili ritenuti inconferenti allo scopo (l'utile 2021).

Orbene, alla luce di tutto quanto sopra rappresentato, appare evidente che nella specifica situazione dell'ENI Global Energy Markets S.p.a., non esaminata dalla Corte costituzionale, sono ravvisabili proprio quelle «situazioni estreme» idonee a far ritenere la natura espropriativa dell'imposta in argomento.

Infatti, si è già più volte osservato che, nella fattispecie in esame, l'applicazione del contributo ha determinato l'interale erosione (100%) del patrimonio e del reddito della ricorrente.

Se già una contribuzione specifica del 98% e complessiva del 52% è sufficiente per la Corte europea dei diritti dell'uomo al fine di quantificare un prelievo come «espropriativo», vienpiù deve esserlo una contribuzione che, come in questo caso, determina sostanzialmente la «morte economica» dell'ente.

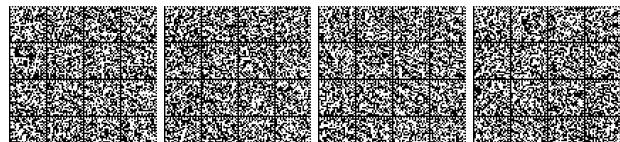
Il trascritto principio si rinviene, oltre che nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo già citate nell'atto di costituzione della società, anche nella giurisprudenza più recente della medesima Corte.

Il riferimento è alla pronuncia del 7 dicembre 2023 nel caso Waldner contro Francia, ove la Corte europea dei diritti dell'uomo ha nuovamente ricordato, al punto 42, che «qualsiasi ingerenza, compresa quella derivante da una misura diretta ad assicurare il pagamento di un'imposta, deve garantire un “giusto equilibrio” tra gli imperativi dell'interesse generale e quelli della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo (SA Dangeville contro Francia, n. 36677/97, § 52, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2002 - III, e «Bulves» AD contro Bulgaria , n . 3991/03, § 62, 22 gennaio 2009). La ricerca di tale equilibrio si riflette nella struttura dell'art. 1 nel suo complesso, quindi anche nel secondo comma; deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito».

Invero, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur riconoscendo la piena discrezionalità degli Stati nell'imporre misure fiscali, ha chiarito che resta fermo il suo sindacato sulla proporzionalità delle misure tributarie, al fine di verificare se esse siano fondate su una «“base ragionevole”, tale da garantire un giusto equilibrio tra gli imperativi dell'interesse generale e quelli della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo».

Ma nel caso del contributo, è acclarato — ed anzi riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, al punto 8.3. della sentenza n. 111/2024 — che esso non supera il test della connessione razionale e della proporzionalità: la violazione del principio del «giusto equilibrio» sancito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo è manifesta, come pure è manifesta, conseguentemente, la violazione del primo protocollo, alla luce degli innegabili effetti confiscatori che detto contributo, proprio a causa della sua irrazionalità, ha provocato in capo alla ricorrente.

Analoghe considerazioni possono essere svolte sulla retroattività della misura.



Occorre infatti ricordare che l'imposta in esame assume come ricchezza tassabile un differenziale calcolato sul fatturato IVA relativo al periodo ottobre 2021 - aprile 2022 (confrontato con il precedente periodo ottobre 2020 - aprile 2021). Tuttavia, esso è entrato in vigore il 22 marzo 2022, con il decreto-legge n. 21/2022, peraltro subendo modifiche molto rilevanti — tra le quali l'incremento dell'aliquota, che è più che raddoppiata, passando dal 10% al 25% — il 18 maggio 2022 con il decreto-legge n. 50/2022 (c.d. decreto «Aiuti»).

Pertanto, la retroattività del prelievo è di tutta evidenza: esso infatti grava su una ricchezza che, semmai si è formata, lo ha fatto ben prima della sua entrata in vigore.

In proposito, è opportuno sottolineare che la Corte europea dei diritti dell'uomo, valorizzando il tema della prevedibilità dei precetti normativi, ha censurato ad ampio spettro l'illegittimo «effetto sorpresa» delle misure fiscali introdotte *ex post*, ritenendolo contrario all'art. 1 del primo protocollo Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali a tutela del diritto di proprietà, non solo nella già citata pronuncia ungherese, ma anche in molte altre.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha peraltro esteso la necessaria prevedibilità a tutti gli elementi del tributo rilevanti ai fini della sua determinazione: basti il riferimento alla già citata pronuncia ungherese, nella quale la Corte ha finanche ritenuto che l'imposizione sul TFR introdotta dopo la sua erogazione non fosse legittima in quanto emanata dopo la conclusione del rapporto di lavoro, rapporto che aveva inciso esso stesso sulla quantificazione della base imponibile dell'imposta introdotta *ex post*.

5.2. L'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., nella misura in cui non consente di escludere dall'imposizione le operazioni delle stabili organizzazioni estere «attratte» nelle LIPE della casa madre italiana per effetto dell'art. 192-bis della direttiva n. 112/06/CE e dell'art. 54 del regolamento n. 282/2011, stante l'impossibilità di prospettare una interpretazione costituzionalmente orientata della predetta norma e, in particolare, del comma 3 della stessa.

Come rappresentato nel ricorso, la società ENI Global Energy Markets S.p.a. opera attraverso tre stabili organizzazioni all'estero ubicate in Belgio, Regno Unito e Singapore.

Tali stabili organizzazioni hanno rilevanza ad ogni effetto fiscale, anche ai fini dell'IVA. Infatti, ai sensi del combinato disposto degli articoli 192-bis della direttiva 2006/112/CE e 54 del regolamento n. 282/2011, se nel luogo in cui «è dovuta l'IVA» esiste la casa madre, quest'ultima dovrà accentrare presso di sé tutti gli obblighi relativi alle operazioni aventi rilevanza territoriale in Italia, e ciò anche nei casi in cui le operazioni siano pacificamente riferibili alla sua stabile organizzazione estera e all'attività esercitata da quest'ultima.

Pertanto, per effetto di tali norme, le operazioni attive imputabili all'attività svolta dalle stabili organizzazioni estere, e cioè all'attività svolta tramite strutture e mezzi umani e tecnici delle stabili stesse (art. 53 del regolamento UE n. 282/2011), se sono territorialmente rilevanti in Italia ai fini dell'IVA devono essere fatturate dalla casa madre italiana.

Le LIPE della casa madre saranno quindi destinate ad accogliere non solo le operazioni attive (leggasi, «i profitti») effettuate dall'attività della casa madre, ma anche le operazioni attive (leggasi, «i profitti») imputabili all'attività esercitata dalle proprie stabili organizzazioni che hanno rilevanza territoriale in Italia ai fini IVA.

Quanto sopra vale solo con riferimento alle operazioni effettuate dalle stabili organizzazioni, e non a quelle ricevute. Il fatturato passivo delle stabili organizzazioni, infatti, non influenza in alcun modo i registri e le LIPE della casa madre, rimanendo imputato a tutti gli effetti di legge alle stabili stesse.

Ne consegue che le LIPE della casa madre ENI Global Energy Markets S.p.a. risultano «inquinate» da molteplici operazioni attive che non sono riferibili ad ENI Global Energy Markets S.p.a., ma alle proprie stabili organizzazioni estere.

Si tratta pacificamente di operazioni riferibili alla attività esercitata all'estero dalla stabile organizzazione, che solo per effetto delle norme IVA si ritrovano ad essere indicate nel volume d'affari della casa madre, nonostante essa sia rimasta del tutto estranea alla loro effettuazione.

Viceversa, nelle medesime LIPE non confluiscono le operazioni passive delle stabili organizzazioni estere, le quali, a differenza di quelle attive, non ricadono nella menzionata regola dell'«attrazione».

Orbene, l'effetto distorsivo determinato dall'inclusione nella base imponibile del contributo di tale fatturato attivo riferibile alle attività esercitate all'estero dalle stabili organizzazioni, determina un profilo di incostituzionalità dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, per violazione degli articoli 3 e 53 Cost.

Si tratta, infatti, di una manifesta irragionevolezza causata proprio dall'applicazione delle norme IVA alla base imponibile del contributo senza un doveroso coordinamento tra le due imposte, atteso che le norme IVA hanno logiche del tutto avulse da qualsivoglia individuazione di un profitto, o sovraprofitto, o anche solo di un presunto «vantaggio economico».



Infatti, il fatturato attivo riferibile alle stabili organizzazioni estere che influenza le LIPE della ricorrente:

anche in base alla disciplina IVA, non è un riferibile all'attività della ricorrente, ma a quella delle sue stabili organizzazioni estere, restando «attratto» nelle LIPE della ricorrente solo per effetto dell'applicazione delle norme IVA;

non è in alcun modo rappresentativo di un incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive: se infatti le operazioni passive riferibili a quella medesima attività non sono imputate alla casa madre, ma «restano» sulle sue stabili organizzazioni, davvero non si vede come possa calcolarsi un saldo, che presuppone sotto un profilo logico, prima ancora che giuridico, un confronto tra due volumi correlati (il fatturato attivo e quello passivo);

ha dirette ripercussioni anche sulla coerenza della quantificazione della base imponibile che, se calcolata avendo riguardo al solo fatturato attivo della stabile organizzazione e non a quello passivo, si rivela del tutto inidonea ad isolare quel «sovraprofitto» che il legislatore intende — implicitamente ma chiaramente — assoggettare ad imposizione.

La ricorrente ha proposto una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 37, comma 3, decreto-legge n. 21/2022, secondo la quale, ai fini del calcolo del contributo dovuto, dovrebbero essere espunte tutte le operazioni attive «attratte» presso la casa madre, ma pacificamente riferibili alle proprie stabili organizzazioni estere.

Nel caso di specie, poiché il saldo delle operazioni attive delle stabili organizzazioni «attratte» nelle LIPE della casa madre, secondo i calcoli della ricorrente, ammonterebbe a complessivi euro 4.069.093.706,20, mentre la base imponibile del contributo versato dall'ENI Global Energy Markets S.p.a. sarebbe pari ad euro 2.031.131.312,43, l'espunzione da tale imponibile delle operazioni «attratte» (oltre 4 milioni) restituirebbe un risultato negativo, con conseguente illegittimità integrale del contributo versato.

A sostegno di tale interpretazione, la ricorrente ha evidenziato che l'Agenzia delle entrate, nelle già menzionate circolari n. 22/E e n. 25/E del 2022, ha riconosciuto, con riferimento alle operazioni attive extraterritoriali, che si deve derogare al criterio di determinazione della base imponibile in conformità alle LIPE quando ciò si rivela necessario per «ragioni di simmetria». È quindi evidente che la stessa Agenzia delle entrate riconosce che possono apportarsi correttivi alla base imponibile del contributo quando essa determina delle manifeste «asimmetrie», asimmetrie costituite, in particolare, dalla ricomprensione nelle LIPE — e quindi nei fattori rilevanti per la determinazione del contributo — solo delle operazioni attive, senza che rilevino le corrispondenti operazioni passive.

Ma la «asimmetria» che deriva dal concorso delle operazioni «attratte» nella base imponibile del contributo è autoevidente. Invero, solo il fatturato attivo è influenzato da tali voci di costo, senza un «simmetrico» bilanciamento nel fatturato passivo, che invece è privo di tali valori, i quali rimangono imputati alle stabili organizzazioni estere. Così, concorre al contributo un componente attivo che, pacificamente, non è bilanciato da un correlato componente negativo.

Vi sarebbe dunque spazio per accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma che escluda le operazioni «attratte» dal calcolo del contributo, senza sconfessare — ed anzi, avallando — i principi «di simmetria» che lo stesso ufficio ha già richiamato, sebbene ad altri fini, nell'interpretazione dell'art. 37 cit.

Tuttavia, il Collegio non condivide tale assunto.

Si è già osservato che il secondo comma del citato art. 37 precisa che la base imponibile è costituita «dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021».

A tal fine, richiama quindi la disciplina in materia di IVA, e nello specifico quella delle relative liquidazioni periodiche («LIPE»). Il concetto viene ribadito, ed anzi rafforzato, nella circolare n. 22/E del 23 giugno 2022, ove l'Agenzia precisa che «dal momento che il combinato normativo previsto ai commi 2 e 3 dell'art. 37 del decreto Ucraina fa espresso riferimento, ai fini del calcolo della base imponibile del contributo straordinario, al totale delle operazioni attive e passive indicate nelle LIPE per i periodi 1° ottobre 2020 - 30 aprile 2021 e 1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022, senza prevedere esclusioni, si ritiene che la norma non consenta correzioni degli importi evidenziati nelle LIPE prese in considerazione».

Il comma terzo del citato art. 37 dispone che «ai fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA, e il totale delle operazioni passive, al netto dell'IVA, indicato nelle comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, presentate, ai sensi dell'art. 21-bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per i periodi indicati al comma 2». Tale norma è stata dichiarata incostituzionale con la già richiamata sentenza n. 111/2024 della Corte costituzionale nella parte in cui prevede che «ai fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA», anziché «ai fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA e delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive».



L'art. 1, comma 120, lettera *c*), legge n. 197/2022, ha introdotto nell'art. 37 cit. il comma 3-*bis*, secondo il quale «non concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive e passive, di cui al comma 3, le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti di cui al comma 1», ed il comma 3-*ter*, il quale prevede che «non concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive, di cui al comma 3, le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli articoli da 7 a 7-*septies* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA».

La normativa non prevede ulteriori esclusioni dalla base imponibile, oltre a quelle espressamente previste.

Pertanto, non appare possibile effettuare una interpretazione costituzionalmente orientata che sia rispettosa del testo letterale della norma, tenuto conto che «la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa» (Cass., S.U. 1° giugno 2021, n. 15177; nello stesso senso Corte costituzionale sentenze n. 78 del 2012; n. 49 del 2015; n. 36 del 2016 e n. 82 del 2017, ricordate da Cassazione, S.U., 22 marzo 2019, n. 8230).

5.3. L'illegittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., nella misura in cui non consente di tenere conto, nella determinazione della base imponibile, della circostanza che la ricorrente ha cominciato in concreto a svolgere la propria attività solo dal 1° gennaio 2021, risultando quindi non effettivamente operativa nei primi tre mesi del primo periodo di riferimento per il calcolo del contributo, stante l'impossibilità di prospettare una interpretazione costituzionalmente orientata della predetta norma e, in particolare, del comma 2 della stessa.

Come risulta dal ricorso e dalla documentazione allegata, ENI Global Energy Markets S.p.a. è la società «*captive*» del Gruppo Eni che opera nel *trading* nei mercati internazionali di gas, power, CO2, GNL e Oil derivatives, garantendo un approccio globale e integrato che viene rinforzato dalle relazioni e dall'ampio portafoglio di *asset* di Eni.

Il business di ENI Global Energy Markets S.p.a. origina dalla scissione parziale di Eni Trading & Shipping S.p.a. (ETS), avente efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2021, data in cui la ricorrente, quale società beneficiaria della predetta scissione, ha pertanto iniziato ad operare.

Il pieno esercizio dell'attività da parte della ricorrente si è tuttavia di fatto realizzato solo dal 1° luglio 2021 a seguito della riallocazione in Italia dell'attività già svolta dalla stabile organizzazione belga, il cosiddetto «South Desk», concernente le operazioni di *trading* delle attività gas per il Sud Europa.

La riallocazione è avvenuta sulla base di un Accordo unilaterale con l'amministrazione finanziaria Belga finalizzato in data 23 marzo 2021 volto a disciplinarne la *exit tax*.

Sebbene la ricorrente abbia sostanzialmente avviato l'attività solo il 1° gennaio 2021, il calcolo del contributo dovuto si basa sul raffronto delle attività svolte nel periodo ottobre 2021 - aprile 2022, con quelle svolte nel periodo ottobre 2020 - aprile 2021, periodo nel quale la società non era pienamente operativa.

Come si è già rilevato, la base imponibile del contributo è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021.

Tale definizione, tuttavia, non tiene conto della situazione particolare in cui versano quelle società, come la ricorrente, che nel primo periodo 1° ottobre 2020 - 30 aprile 2021 non erano costituite o, pur essendo formalmente costituite, non erano ancora pienamente operative.

Per queste società l'intero saldo tra operazioni attive e operazioni passive nel periodo 1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022 rischia di essere assoggettato a prelievo poiché nel precedente periodo di riferimento il corrispondente saldo è pari a zero o comunque di scarsissimo valore: e ciò benché ad esso non corrisponda una operatività effettiva.

Tale situazione provoca un effetto distorsivo sul contributo dovuto che non trova alcuna giustificazione né sotto un profilo logico, né sotto un profilo giuridico. Alle società neocostituite o non operative non può, infatti, essere ascrivibile alcun profitto straordinario rispetto al precedente periodo di riferimento, dal momento che nel secondo periodo (i.e. l'unico in cui le società operano) esse realizzano un profitto che non potrà essere qualificato né come sovra - né come sotto - profitto, non potendo essere parametrato a nessuna altra situazione pregressa.

Emerge quindi un profilo di illegittimità costituzionale della norma, per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., non potendosi ritenere conforme a Costituzione un sistema impositivo che pretende di rintracciare un supposto «sovraprofitto» mediante il confronto incrementale tra un periodo di piena operatività di una società e un altro, precedente, di operatività limitata alle sole attività di avvio dell'impresa, che nemmeno producono «profitti» in senso proprio.



Anche in relazione a tale criticità, la ricorrente ha proposto una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 37, comma 2, decreto-legge n. 21/2022, secondo la quale, ai fini del contributo, rileverebbe solo il saldo tra le attività esercitate nei mesi di gennaio - aprile 2022 e quelle esercitate nei mesi di gennaio - aprile 2021: ciò perché il raffronto tra gli incrementi, al fine di intercettare l'eventuale extraprofitto, deve riferirsi a due periodi omogenei e pertanto sarebbe possibile solo per questo ristretto lasso di tempo.

Tale conclusione sarebbe viepiù rafforzata, nel caso di specie, atteso che, anche sotto il profilo formale, gli effetti della menzionata scissione decorrono dal 1° gennaio 2021, il che conferma anche sotto il profilo giuridico il corretto riferimento a tale data come «inizio» dell'attività della ricorrente ai fini qui d'interesse.

In generale, la predetta impostazione troverebbe ulteriore conferma anche nel dato testuale dell'art. 37 cit. che, riferendo il contributo a quei soggetti che «esercitano l'attività di...», parrebbe volto a attrarre nel proprio ambito applicativo solo le società effettivamente esercenti l'attività di impresa (laddove si presume che risiedano gli extraprofitti) e non anche le società neocostituite o non operative, che pongano eventualmente in essere solo attività preparatorie.

Applicando tale interpretazione nel caso di specie, secondo i calcoli della ricorrente, il contributo dovuto risulterebbe pari alla minor somma di euro 124.866.931,33, il cui 40% dovuto in acconto risulterebbe pari ad euro 49.946.772,53, con conseguente diritto al rimborso di quanto versato in eccesso, per un importo pari ad euro 153.166.358,71.

Anche in questo caso, il Collegio non ritiene sia possibile addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata che sia rispettosa del testo letterale della norma di cui all'art. 37, comma 2, decreto-legge n. 21/2022, a mente del quale la base imponibile dell'imposta in esame è costituita «dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021», tenuto anche conto che l'Agenzia delle entrate, con circolare 23 giugno 2022, n. 22/E, ha chiarito che, ai fini dell'individuazione dell'inizio dell'attività, debba farsi riferimento al «momento in cui il soggetto acquisisce la soggettività passiva ai fini IVA, ossia al momento dell'apertura della partita IVA, accompagnata dallo svolgimento delle attività di carattere preparatorio finalizzate alla costituzione delle condizioni d'inizio effettivo dell'attività tipica, a prescindere dall'effettiva realizzazione di operazioni attive (*cfr.* sentenze della Corte di giustizia UE 2 giugno 2016, C-263/15, sentenze della Corte di cassazione, sez. civile, 2 febbraio 2004, n. 1863, e sez. tributaria 3 ottobre 2018, n. 23994)».

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, nella Camera di consiglio del 20 novembre 2024,

A scioglimento della riserva ex art. 35, decreto legislativo n. 546/1992 assunta all'udienza del 30 ottobre 2024,

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 51/2022, come modificato dall'art. 55, decreto-legge n. 50/2022, convertito, con modificazioni, in legge n. 91/2022, e dall'art. 1, comma 120, legge n. 197/2022, per violazione degli articoli 3, 42, 53, 117 della Costituzione e, in via mediata, dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu, in relazione ai profili di illegittimità sopra evidenziati.

Sospende il giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Roma, 20 novembre 2024

Il Presidente: PAOLO ANTONIO BRUNO

Il giudice estensore: SALASSA

25C00182



N. 152

Ordinanza del 30 giugno 2025 del Tribunale di Catanzaro nel procedimento penale a carico di S. M.

Esecuzione penale – Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi – Esclusione della possibilità per il pubblico ministero di sospendere l'esecuzione della pena per il reato di cui all'art. 609-quater cod. pen. anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante speciale di cui al comma 6 del medesimo articolo.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*).

Ordinamento penitenziario – Benefici penitenziari – Concessione ai detenuti condannati per determinati delitti solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno – Omessa esclusione dal novero di tali reati del reato di atti sessuali con minorenne di cui all'art. 609-quater cod. pen., allorché sia stata riconosciuta l'ipotesi di minore gravità di cui al comma 6 del medesimo articolo.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1-quater.

IL TRIBUNALE DI CATANZARO

SEZIONE I PENALE

In composizione collegiale, composto da:

dott.ssa Beatrice Fogari - Presidente;
dott.ssa Marilena Sculco - Giudice Est.;
dott.ssa Elisa Fabio - Giudice;

Vista la richiesta di sospensione dell'ordine di esecuzione n. SIEP 118/2025 formulata dal Pubblico Ministero nell'interesse di M. S. nato a il ;

fissata l'udienza all'11 giugno 2025 e datone rituale avviso alle parti;
sentite le richieste formulate dal Pubblico Ministero e dall'Avv. Giuseppe Antonio Saladino che, presente in sostituzione dell'Avv. Sergio Lucisano, ha depositato memoria;

letti gli atti del fascicolo dell'esecuzione e ritenuta la propria competenza, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il Pubblico Ministero ha chiesto la sospensione dell'ordine di esecuzione di data 14 maggio 2025, relativo alla pena di anni uno, mesi uno e giorni dieci di reclusione inflitta a M. S. condannato per il reato di cui all'art. 609-quater codice penale dal Tribunale di Catanzaro con sentenza n. 1251 del 13 ottobre 2021, parzialmente riformata con sentenza della Corte di appello di Catanzaro del 27 maggio 2024, irrevocabile il 14 aprile 2025.

L'organo dell'accusa ha formulato la richiesta di sospensione in parola, previo giudizio di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. *a*), codice procedura penale in relazione all'art. 4-bis, comma 1-quater, legge n. 354/2975, come interpretato dalla costante giurisprudenza di legittimità, nella parte in cui esclude la possibilità per il Pubblico Ministero di sospendere l'esecuzione della pena per il reato di cui all'art. 609-quater codice penale anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante speciale di cui al comma 6 del medesimo articolo, per contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. a sostegno della propria tesi, il Pubblico Ministero ha rappresentato quanto segue:

L'art. 4-bis, comma 1-quater, legge n. 354/2975 prevede che i condannati per i reati di cui agli artt. 609-bis, 609-ter, 609-quater e 609-octies codice penale possano accedere ai benefici penitenziari solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità, condotta collegialmente per almeno un anno; la disposizione in parola si applica al delitto di cui all'art. 609-bis del codice penale, salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante prevista dallo stesso articolo;



in applicazione delle richiamate norme, il Pubblico Ministero non può sospendere l'esecuzione a carico di M. S. , che di conseguenza dovrebbe espiare quasi l'intera pena detentiva applicata, senza che il Tribunale di sorveglianza possa valutare in concreto l'idoneità e l'opportunità di una misura alternativa;

l'assetto normativo così delineato sarebbe incostituzionale per contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost., atteso che il divieto di sospensione dell'esecuzione che ci occupa non è applicabile ai condannati per il reato di violenza sessuale (art. 609-bis del codice penale) per il quale sia stata riconosciuta analoga attenuante. Contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, dunque, l'operatività del divieto rispetto al reato di atti sessuali con minorenne, nelle ipotesi di minore gravità, quale quella ritenuta a carico del M a venire in rilievo è infatti, nel reato di cui all'art. 609-quater del codice penale, una condotta realizzata in costanza di consenso da parte della persona offesa, sebbene il consenso sia presunto non valido in ragione della minore età del soggetto passivo. In questo contesto, il Pubblico Ministero ha evidenziato come la presunzione di maggiore pericolosità dei condannati per i reati di cui all'art. 656, comma 9, lett. a), codice procedura penale , alla quale ha più volte fatto riferimento la Corte costituzionale, non trova riscontro nei caratteri strutturali dei reati di cui agli arti 609-bis e 609-quater del codice penale; ciò si verifica a maggior ragione nelle ipotesi, quale quella che ci occupa, in cui la condotta si sia esaurita in baci e abbracci tra persone legate da uno spontaneo sentimento e la differenza di età tra soggetto passivo e autore del reato non sia particolarmente rilevante;

vi sarebbe contrasto, altresì, con l'art. 27, comma 3, codice procedura penale , che consacra la funzione rieducativa della pena, attesa l'introduzione di un'aprioristica presunzione di pericolosità in relazione al titolo di reato, in assenza di qualsivoglia valutazione del Tribunale di sorveglianza quanto alla possibilità di applicazione di una misura alternativa alla detenzione.

La Difesa ha depositato memoria nella quale ha espresso argomentazioni adesive rispetto a quelle del Pubblico Ministero, evidenziando come la disposizione censurata violi il principio di offensività e si traduca in una disparità di trattamento irragionevole, in contrasto con l'art. 3 Cost. È stato altresì evidenziato il contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Ancora, è stato osservato come la disposizione della cui legittimità si dubita non sia intangibile, tanto che codesta Corte è intervenuta dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui precludeva la sospensione dell'esecuzione per il reato di incendio boschivo colposo.

Infine, il difensore ha fatto richiamo al par. 40 del Commento Generale n. 20/2016 del Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia, in seno al quale è stato raccomandato di evitare la criminalizzazione di «adolescenti di età simile per attività sessuali di fatto consensuali e non sfruttative», sì da scongiurare automatismi repressivi, in un'ottica — all'opposto — individualizzante.

Quanto al fatto in ordine al quale M. è stato ritenuto colpevole, trattasi di condotta realizzata all'epoca in cui il predetto era ventenne e, segnatamente, di atti sessuali con la minore P. G. , allora tredicenne.

La rilevanza della questione.

Ritiene il Tribunale che la prospettata questione di legittimità costituzionale sia rilevante poiché, applicando la disposizione censurata, non vi sarebbe possibilità di sospendere l'ordine di esecuzione che grava in capo a M. e ciò alla luce sia del chiaro tenore letterale dell'art. 656, comma 9, lett. a), codice procedura penale , sia dell'elaborazione giurisprudenziale relativa alla disposizione in parola.

Come già evidenziato, il menzionato comma 9, lett. a), nell'operare formale richiamo ai reati di cui all'art. 4-bis legge n. 354/1975, stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della condanna non può essere disposta, tra gli altri, per i condannati in ordine al delitto di cui all'art. 609-quater del codice penale, se non previa osservazione scientifica della personalità dell'interessato, condotta collegialmente per almeno un anno in regime inframurario (art. 4-bis, comma 1-quater, legge n. 354/1975); detta regola non subisce eccezioni nell'ipotesi attenuata di cui al penultimo comma dell'art. 609-quater del codice penale, a differenza di quanto previsto in relazione ad analoga ipotesi di minore gravità, se accessoria al delitto di cui all'art. 609-bis codice penale (art. 4-bis, comma 1-quater, cit., secondo periodo).

Chiara la portata della disposizione in commento, su cui pure la Suprema Corte si è soffermata nell'escludere la possibilità di un'interpretazione estensiva o analogica dell'art. 4-bis, comma 1-quater, secondo periodo, legge n. 354/1975 all'ipotesi che ci occupa (Cass., Sez. I, 13 settembre 2022 — dep. 2023, n. 2533, Rv. 284049 — 01, in motivazione).

Nel ribadire il divieto, la Cassazione ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, commi 1-quater e 1-quinquies, legge n. 354/1975, in relazione agli artt. 3 e 27 della Costituzione, laddove dette disposizioni prevedono che i benefici di cui al comma 1 del medesimo art. 4-bis possono essere concessi ai detenuti o internati per il delitto previsto dall'art. 609-quater codice penale solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno e che, ove il reato sia stato commesso in danno di persona minorenne, il magistrato di sorveglianza o il Tribunale di sorveglianza valutano la positiva partecipazione al programma di riabilitazione specifica di cui al successivo art. 13-bis, «in quanto la fissazione di un tempo minimo di osservazione,



maggiori rispetto a quello previsto per gli altri condannati, è volta ad assicurare una verifica completa della personalità del reo e la valutazione del percorso riabilitativo trova giustificazione nella finalità rieducativa del vincolo» (così Cass., Sez. I, 22 giugno 2020, n. 23822, Rv. 279444 — 01; in senso analogo Cass., Sez. I, 22 ottobre 2009, n. 41958, Rv. 245079 — 01; Cass., Sez. I, 29 novembre 2024, n. 5214, n. m.). In tale ottica, è stato osservato come si tratti di una «scelta legislativa discrezionale, esercitata in modo non arbitrario [...], che ha inteso colpire più severamente i reati sessuali commessi in danno di minori (con violenza e *non*), ritenuti di maggiore gravità perché commessi in una delle forme che l'ordinamento reputa portatrici di accentuato disvalore e che, perciò, richiedono quelle particolari modalità di osservazione e trattamento» (Cass., Sez. I, 13 settembre 2022 — dep. 2023, n. 2533, cit.).

Sotto un concorrente profilo, è stato rilevato che non spetta né al Pubblico Ministero che emette l'ordine di carcerezione, né al giudice dell'esecuzione in ipotesi adito con incidente di esecuzione, la valutazione, ai fini della sospensione dell'esecuzione, della sussistenza o meno dei requisiti normativamente previsti per l'ammissione ai benefici penitenziari, trattandosi di compito riservato esclusivamente al Tribunale di sorveglianza, dovendo il giudice dell'esecuzione limitarsi alla mera constatazione della presenza dei titoli ostativi alla sospensione (tra le altre Cass., Sez. II, 15 aprile 2000, n. 1443, Rv. 215904 — 01).

Alla luce di quanto precede, l'ordine di esecuzione emesso nei confronti di M. S. non può essere sospeso da questo Collegio, non potendosi, dunque, accogliere la richiesta formulata in tal senso dal Pubblico Ministero. A tale esito non osta la ritenuta fondatezza della questione di legittimità costituzionale che si va a sollevare atteso che, come chiarito dalla Suprema Corte, «Al giudice dell'esecuzione che sollevi questione di legittimità costituzionale relativamente ad una norma astrattamente idonea ad incidere sul titolo esecutivo, non è consentito di sospendere l'esecutività del titolo medesimo, non potendo, in questa situazione, applicarsi in via analogica né l'art. 666, comma 7, codice procedura penale, in quanto norma eccezionale e come tale insuscettibile di estensione, né l'art. 670, comma 3, codice procedura penale, in quanto il principio del sindacato accentuato di costituzionalità impedisce al giudice di riappropriarsi del procedimento, anche se soltanto a fini cautelari, e gli preclude la disapplicazione di norme, comunque, vigenti ed efficaci» (Cass., Sez. F., 27 agosto 2019, n. 45319, Rv. 277636 — 01).

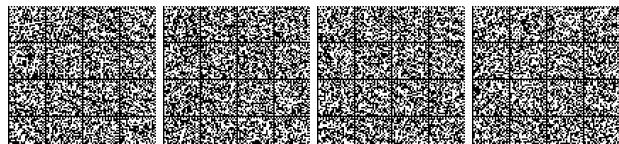
In questo contesto, deve osservarsi che l'art. 23 legge n. 87/1953 prevede che, allorquando venga sollevata questione di legittimità costituzionale, il giudice rimettente disponga la sola sospensione del giudizio, senza alcuna possibilità di anticipare gli effetti della (eventuale) declaratoria di illegittimità costituzionale, il cui vaglio è demandato in via esclusiva alla Corte costituzionale. Su tali basi, la questione di legittimità che si intende sollevare si ritiene rilevante nonostante non possa in questa sede intervenirsi sull'ordine di esecuzione, atteso che la proposizione della questione comporta, a norma dell'art. 23 legge n. 87/1953, la sospensione del giudizio (nella specie, dell'incidente di esecuzione) fino alla pronuncia di codesta Corte, sì da paralizzarsi, nelle more, la concreta attuazione dell'ordine di esecuzione emesso a carico dell'odierno condannato.

Con specifico riferimento alla possibilità di intervento della Corte costituzionale nella materia di interesse, il Tribunale non può fare a meno di confrontarsi con le argomentazioni espresse dalla Suprema Corte, secondo cui neppure la Corte costituzionale potrebbe incidere sulla discrezionalità legislativa che connota scelte di politica penitenziaria quale quella che ci occupa (in questo senso Cass., Sez. I, 13 settembre 2022 — dep. 2023, n. 2533, cit.). Tale assunto, tuttavia, non pare insuperabile e ciò anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di sindacato giurisdizionale sulle scelte di opportunità del legislatore in materia penitenziaria.

In questo senso, non si ritiene inconferente il richiamo alla pronuncia con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. *a*), codice procedura penale, nella parte in cui stabilisce che non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione nei confronti delle persone condannate per il delitto di furto con strappo di cui all'art. 624-bis codice penale (Corte costituzionale, 1° giugno 2016, n. 125).

Parimenti, codesta Corte è intervenuta sulla discrezionalità del legislatore in materia d penitenziaria allorquando ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. *a*), codice procedura penale, nella parte in cui preclude la sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-bis, comma 2, codice penale (Corte costituzionale, 20 gennaio 2023, n. 3).

Con tali richiami non si intende certo trascurare la differenza tra le ipotesi oggetto delle citate declaratorie di illegittimità e quella che ci occupa, in relazione alla quale il legislatore ha inteso subordinare l'accesso ai benefici penitenziari alla stringente condizione della previa osservazione scientifica della personalità del condannato per almeno un anno; preme, in via generale, rimarcare come il vaglio di legittimità costituzionale ben possa avere ad oggetto la legislazione in tema di politica penitenziaria, così come, del resto, quella in punto di politica criminale e dosimetria della pena, come è agevole constatare alla luce dei sempre più frequenti interventi della Consulta su scelte sanzionatorie ritenute manifestamente arbitrarie o irragionevoli (tra le più recenti, Corte costituzionale, 15 giugno 2023, n. 120; Corte costituzionale, 13 maggio 2024, n. 86).



La non manifesta infondatezza della questione.

Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, ritiene il Collegio che l'art. 656, comma 9, lett. *a*), codice procedura penale in relazione all'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, legge n. 354/2975 nonché, a monte, lo stesso art. 4-*bis* cit., si pongano in contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione per la violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza nonché della funzione rieducativa della pena, nella parte in cui escludono che il Pubblico Ministero possa sospendere l'esecuzione della pena per il reato di cui all'art. 609-*quater* codice penale anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante speciale di cui al comma 6 del medesimo articolo.

Quanto alla violazione del principio di uguaglianza, si ritiene che essa discenda dalla disparità di trattamento, da un lato, rispetto alla fattispecie di cui all'art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale, posta a protezione di un bene giuridico analogo a quello tutelato dall'art. 609-*quater* codice penale e, dall'altro, rispetto a fattispecie che, in ragione del relativo trattamento sanzionatorio, sono indice di maggiore pericolosità rispetto al reo di atti sessuali con minorenne e per le quali, nondimeno, non è previsto analogo divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione.

La fattispecie di cui all'art. 609-*quater* del codice penale, in ordine alla quale è intervenuta la condanna del M. , è posta a tutela della libertà personale, come suggerisce la collocazione sistematica della norma all'interno del codice penale; a venire in rilievo è, concretamente, la libertà sessuale. Il bene giuridico in parola costituisce altresì oggetto di tutela della fattispecie di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, che contempla — analogamente a quanto avviene per gli atti sessuali con minorenne — la fattispecie di minore gravità. Come sopra evidenziato, il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione non opera soltanto in relazione a tale ultima ipotesi, rispetto alla quale l'art. 4-*bis*, secondo periodo, legge n. 354/1975 neutralizza la regola della necessaria, previa osservazione scientifica inframuraria per almeno un anno affinché il condannato possa accedere ai benefici di cui al comma 1 della stessa norma.

In questo contesto, sul piano generale, preme evidenziare che la disparità di trattamento rilevante ai sensi dell'art. 3 della Costituzione ricorre a fronte del diverso trattamento di situazioni — per ciò che rileva in questa sede — di gravità non solo analoga, ma anche differente, laddove ad una fattispecie meno grave venga riservato un trattamento in concreto più rigoroso di quello previsto per ipotesi più gravi (*cfr.*, ad es.. Corte costituzionale, 17 marzo 1988, n. 304, in tema di condizioni per la non menzione della condanna a pena pecuniaria nel certificato del casellario giudiziale rispetto alle ipotesi di condanna a pena detentiva, solo o congiunta a pena pecuniaria; Corte costituzionale, 14 aprile 2022, n. 95, in tema di sanzioni amministrative).

Venendo alla denunciata disparità di trattamento deve osservarsi che, se il reato di atti sessuali con minorenne di cui all'art. 609-*quater* codice penale riveste particolare gravità in ragione dell'età della persona offesa e della sua correlata condizione in punto di consapevole autodeterminazione — ciò che induce a presumerne viziato il consenso — non meno grave (come suggerisce, del resto, il relativo trattamento sanzionatorio) è la violenza sessuale punita dall'art. 609-*bis* del codice penale, che presuppone il dissenso (o anche la mera mancanza di consenso) della vittima. Stanti le caratteristiche delle fattispecie poste a raffronto, entrambe a tutela della libertà sessuale, non si ritiene implausibile affermare che, talvolta, la condotta riconducibile al paradigma dell'art. 609-*quater* codice penale può rivelarsi meno grave della violenza sessuale (nelle rispettive forme attenuate, che rilevano in questa sede): il riferimento va alle ipotesi di atti sessuali con minorenne realizzate a fronte del consenso di una persona offesa che mostri un grado di maturazione non troppo distante da quello proprio del maggiorenne (quanto alla, sia pur limitata, rilevanza del consenso in relazione alla fattispecie che ci occupa, *cfr.* Cass., Sez. III, 20 aprile 2016, n. 48320, Rv. 268571 — 01), come nel caso di specie, descritto dalla persona offesa in termini che vale la pena richiamare. Nel dettaglio, la predetta affermava: «ci siamo scambiati qualche coccola diciamo, niente di che... due succhietti e qualche bacio» e ancora «magari la mano è stata un pochino più allungata, però non è andato nulla oltre, non è andato nulla oltre le aspettative normali». È evidente, ad avviso del Collegio rimettente, come una ipotesi del genere denoti, in capo all'agente, una pericolosità minore rispetto al reo di violenza sessuale, nelle rispettive forme attenuate; da qui la denunciata disparità di trattamento, nei termini di cui in premessa.

Venendo a fattispecie poste a tutela di beni giuridici diversi, da considerare più gravi del reato di cui all'art. 609-*quater* del codice penale, o analogamente gravi rispetto ad esso (in ragione del trattamento sanzionatorio), ed in relazione alle quali non opera il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione (escluso il richiamo ai reati aggravati dall'evento), vengono in rilievo diverse fattispecie. L'argomento è speso sulla scorta della considerazione per cui il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione è talvolta legato alla pericolosità di cui è indice il reato che di volta in volta viene in rilievo (per tali argomentazioni v. Corte costituzionale, 2 marzo 2018, n. 41). Limitandosi, per brevità, a richiamare le fattispecie ugualmente o maggiormente gravi sulla base del raffronto con la pena prevista per la condotta base (e non per quella attenuata) di cui all'art. 609-*quater* del codice penale, vengono in rilievo, tra gli altri, i reati di cui alle seguenti norme incriminatrici: art. 287 codice penale (Usurpazione di potere politico o di comando militare, punito con la reclusione da sei a quindici anni); art. 375, comma 3, codice penale (Frode in processo penale e depistaggio, punito con la reclusione da sei a dodici anni); art. 579 codice penale (Omicidio del consenziente, punito con la reclusione da sei a quindici anni); art. 629, comma 3,



codice penale (Estorsione, punita, per tale ipotesi, con la reclusione da sei a dodici anni). Tali fattispecie sono richiamate soltanto a titolo di esempio, essendo al tempo stesso agevole comprendere come, nei casi di riconoscimento della diminuente di cui all'art. 609-*quater*, comma 6, del codice penale, la pena in concreto applicata possa giungere a due anni di reclusione e, dunque, denotare una pericolosità ancora più contenuta e senz'altro minore rispetto a quella propria del colpevole dei menzionati reati o di reati puniti più gravemente degli atti sessuali con minorenne, nell'ipotesi di minore gravità.

Anche rispetto a tali fattispecie si ravvisa, dunque, una irragionevole disparità di trattamento, stante la possibilità, ove la pena in concreto irrogata lo consenta, di sospendere l'ordine di esecuzione ai fini di cui all'art. 656, comma 5, codice procedura penale in relazione a condotte che, attesa la pari o maggiore gravità rispetto a quella tipica dell'art. 609-*quater* del codice penale, sono ben suscettibili di denotare una maggiore pericolosità in capo al soggetto agente.

Ulteriore profilo di attrito delle disposizioni denunciate con l'art. 3 Cost. si ravvisa nell'avere il legislatore previsto una presunzione di pericolosità in relazione al mero titolo di reato, includendo nel catalogo delle condotte senz'altro meritevoli di carcerazione anche quella di atti sessuali con minorenne nei casi di minore gravità. Tale scelta si ritiene priva di ragionevole fondamento poiché, in tal modo, il Pubblico Ministero è costretto a dar corso all'esecuzione della pena, non potendo sospendere l'ordine di esecuzione e dare modo, così, al condannato di accedere ad una misura alternativa alla detenzione senza un previo passaggio in carcere e ciò anche nelle ipotesi in cui la pericolosità del condannato si riveli assai contenuta, evenienza — questa — verosimile in relazione a condotte quale quella che ci occupa. Ne discende, ad avviso del Tribunale rimettente, la violazione del principio di ragionevolezza, essendo l'esecuzione della pena irrogata per il reato di cui all'art. 609-*quater* codice penale non ragionevolmente differenziata in relazione alla gamma delle concrete condotte riconducibili al modello legale.

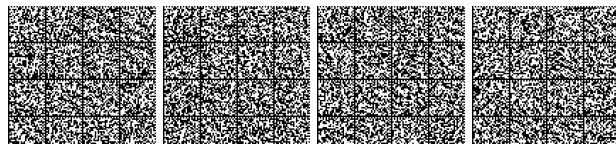
Ulteriore norma che in questa sede si ritiene violata è l'art. 27, comma 3, Cost., che consacra la funzione rieducativa della pena.

È utile richiamare l'argomento speso dalla Corte costituzionale in tema di ragioni che hanno indotto il legislatore ad imporre un periodo di carcerazione in attesa che l'organo competente decida sull'istanza di accesso alla misura alternativa alla detenzione. Nel dettaglio, è stato osservato come ciò possa dipendere «dalla particolare pericolosità di cui, secondo il legislatore, sono indice i reati in questione, alla quale si intende rispondere inizialmente con il carcere». Ancora, è stato evidenziato che «il legislatore potrebbe anche prendere atto che l'accesso alla misura alternativa è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga incarcerato chi all'esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione: è quanto (oltre che per la gravità dei reati) accade per i delitti elencati dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975» (Corte costituzionale, 2 marzo 2018, n. 41).

Non si intende, con tali richiami, affermare che l'attenuante della minore gravità comporti necessariamente, per ciò solo, una minore pericolosità in capo al condannato per il reato di atti sessuali con minorenne; si vuole, però, evidenziare che presumere, in maniera rigida ed automatica, in capo al condannato un grado di pericolosità contenibile solo con il carcere, per un periodo di almeno un anno, è opzione legislativa suscettibile di contrasto con il richiamato finalismo rieducativo della pena, posta la funzione eminentemente rieducativa della sanzione penale.

Offre la dimensione di quanto argomentato proprio la vicenda che riguarda l'odierno condannato: M. deve scontare una pena pari ad anni uno, mesi uno e giorni dieci di reclusione e, sulla base della normativa vigente, potrebbe fruire di una misura alternativa alla detenzione soltanto per un mese e dieci giorni, dopo un anno di restrizione inframuraria. Ciò potrebbe rappresentare un sacrificio inutile e vanificatore del processo rieducativo, al quale il reo tenderebbe a non prestare adesione, percependo di subire un trattamento penitenziario svincolato dalla gravità della propria condotta e dalla pericolosità sottesa alla stessa. Si rammenta, ancora una volta, che la condotta dell'odierno condannato consisteva prevalentemente in baci con la persona offesa, di età non eccessivamente inferiore alla sua.

Su tali basi, si ritiene che le modalità esecutive della pena che il M. si troverebbe ad affrontare assumerebbero, nell'ottica del condannato, i profili di una mera punizione. Tale riflessione la si coglie appieno rammentando la giurisprudenza di legittimità richiamata in esordio, secondo cui la scelta legislativa censurata «ha inteso colpire più severamente i reati sessuali commessi in danno di minori ritenuti di maggiore gravità perché commessi in una delle forme che l'ordinamento reputa portatrici di accentuato disvalore» (Cass., Sez. Sez. I, 13 settembre 2022 — dep. 2023, n. 2533, cit.): non può farsi a meno di osservare come, in sede esecutiva, debba avversi riguardo allo scopo della pena (quello rieducativo), più che ad una funzione punitiva. Il disvalore del fatto merita l'incriminazione ed una conseguente, adeguata sanzione, come nel caso del M. , che ha posto in essere una condotta evidentemente meritevole di sanzione, poiché il consenso agli atti sessuali prestato dal minorenne si presume viziato, a nulla rilevando la concreta gravità del contegno, né, evidentemente, la sempre maggiore disinvoltura che, in relazione ad ipotesi quale quella che ci occupa, consegue al mutare del costume sociale. Altro, però, è la modalità esecutiva della pena, che deve tendere alla finalità di cui all'art. 27, comma 3, Cost. e — ferma l'innegabile rilevanza della gravità del fatto, che pure incide sul giudizio di pericolosità del reo — deve necessariamente



sganciarsi, a parere di questo Collegio, da un automatismo che attribuisca perentoriamente, obliterando le peculiarità dei singoli casi concreti, una pericolosità meritevole di carcerazione all'autore di una condotta di gravità contenuta, quale quella che rileva nel caso di specie.

La questione di costituzionalità che qui si sottopone alla Corte appare, dunque, rilevante e non manifestamente infondata avuto riguardo ai parametri indicati di cui agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione.

P.Q.M.

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. a), codice procedura penale in relazione all'art. 4-bis, comma 1-quater, legge n. 354/1975, nella parte in cui esclude la possibilità, per il pubblico ministero, di sospendere l'esecuzione della pena per il reato di cui all'art. 609-quater del codice penale anche nel caso di riconoscimento della circostanza attenuante speciale di cui al comma 6 del medesimo articolo, nonché dell'art. 4-bis, comma 1-quater, legge n. 354/1975, nella parte in cui non esclude dal novero dei reati ivi compresi quello di atti sessuali con minorenne, allorché sia stata riconosciuta l'ipotesi di minore gravità di cui all'art. 609- quater, comma 6, del codice penale;

ordina la sospensione del procedimento in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che la presente ordinanza, depositata in cancelleria all'esito della riserva assunta all'udienza di data 11 giugno 2025, sia notificata a M. S., al suo difensore, al Pubblico Ministero e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati.

Catanzaro, 11 - 30 giugno 2025

Il Presidente: FOGARI

Il Giudice Est.: SCULCO

25C00183

N. 153

*Ordinanza del 16 giugno 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di G.M. C. e altri
Reati e pene – Riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico – Obbligo di preavviso al questore – Denunciata
previsione della sanzione penale in caso di inosservanza.*

In subordine: Reati e pene – Riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico – Obbligo di preavviso al questore

– Sanzione penale – Previsione, cumulativamente anziché alternativamente, di una pena detentiva e di una pena pecuniaria in caso di inosservanza.

– Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 18, terzo comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

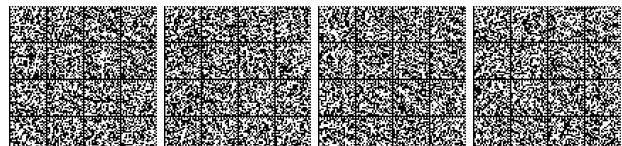
Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di:

C G M , nata a il ; elettiv. domiciliata in Prato, via Verdi 13;

- Libera assente;

- Difesa dall'avv. di fiducia Luigi Dell'Aquila del Foro di Pisa;

C C G S , nato a il ; elett. domiciliato in Empoli, via Oberdan 55;



- libera assente

- difesa dall'avv. di fiducia Francesca Trasatti;

M M F , nata a il ; elett. domiciliata presso l'avv. Luigi Dell'Aquila del Foro di Pisa;

- Libera assente;

- Difesa dall'avv. di fiducia Luigi Dell'Aquila del Foro di Pisa;

V G , nato a il ; elett. domiciliato in Camaiore, via Gallino 22;

- libero assente;

- difeso dall'avv. di fiducia Francesca Trasatti del Foro di Lucca;

S N , nata a il ;

- libera assente;

- difesa dall'avv. di fiducia Francesca Trasatti del Foro di Lucca;

imputati:

1) Reato previsto e punito dagli artt. 110 cod. pen., art 18 R.D. n 73/1931 perché, in concorso morale e materiale tra loro, organizzando un presidio di protesta, esibendo uno striscione sul quale era scritto «ULTIMA GENERAZIONE STOP SUSSIDI AI FOSSILI», senza alcuna comunicazione preventiva al Questore, promuovevano ed organizzavano in luogo pubblico una manifestazione di protesta tenutasi in , innanzi al portone d'ingresso dell'edificio-sede del

Fatti commessi in , in data .

2) Reato previsto e punito dagli artt. 110, 639 cod. pen. Perché in concorso morale e materiale tra loro, nelle circostanze di cui al capo 1), utilizzando n. 1 (uno) estintore contenente vernice rossa nr. 1 (uno) estintore contenente vernice gialla, in in via , imbrattavano la facciata del piano terra e del primo piano dell'edificio-sede del

Fatti commessi in , in data .

Sentite le parti;

premesso che:

M M F , V G e S N erano citati a giudizio per la contravvenzione di cui all'art. 18 R.D. n. 73/1931 (TULPS) e per il delitto di cui all'art. 639 c.p.;

S e C avanzavano istanza di oblazione con riguardo alla contravvenzione ex art. 18 TULPS (istanza già anticipata mediante apposita nota difensiva depositata in cancelleria); il Pm esprimeva parere favorevole;

rilevato che

A) dagli atti d'indagine emerge che in data una pattuglia dei Carabinieri rilevava la presenza dei cinque attuali imputati dinanzi all'edificio di , sede del . I predetti stavano attuando una forma di dimostrazione-protesta contro le politiche pubbliche di supporto al consumo di energia ricavata da combustibili fossili. In particolare, quattro di loro (C , C , C , V e S) erano seduti in terra e dietro di loro era steso, in maniera ben visibile, uno striscione (lungo 118 cm, largo 68 cm) che recitava «ULTIMA GENERAZIONE STOP SUSSIDI AI FOSSILI»; M era invece a breve distanza.

La facciata del citato edificio pubblico si presentava – a livello del piano terra e del primo piano – pitturata di vernice rossa e gialla.

Tutti e cinque i prevenuti presentavano segni di vernice (rossa e gialla) sui vestiti, sulla testa e sulle mani.

Le successive perquisizioni consentivano di rinvenire nello zaino di S N un ulteriore striscione (lungo 145 cm, largo 68 cm) che recava la scritta «ULTIMA GENERAZIONE NO GAS CARBONE».

I militari nell'occasione sequestravano altresì due estintori, contenenti rispettivamente vernice rossa e vernice gialla. Dagli atti non emerge dove si trovassero i due strumenti, ma la circostanza che il sequestro degli stessi sia stato verbalizzato a carico di C , C , C , V e S (così come lo striscione che era dispiegato a terra dietro gli imputati e a differenza del diverso striscione rinvenuto nello zaino di S sequestrato a carico solo di quest'ultima) porta a ritenere che gli estintori si trovassero a terra nei pressi e non negli zaini.

Della dimostrazione-protesta in questione non era stato dato preavviso al Questore ai sensi dell'art. 18 TULPS.



Dalla querela successivamente sporta da G P – direttore *pro tempore* della sede in questione del - emerge che quella impiegata per l'imbrattamento della facciata del palazzo era vernice lavabile.

B) Quanto all'istanza di oblazione avanzata dai citati imputati in relazione al reato ex art. 18 TULPS, questo giudice è chiamato preliminarmente a verificare ex art. 129 c.p.p. se sussistano cause di proscioglimento immediato (così Cass. Sez. 1, Sentenza n. 6919 del 2022: «la domanda di ammissione all'oblazione, pur non potendo essere ritenuta come ammissione di colpevolezza è – in ogni caso – un atto idoneo a dar luogo alla apertura di un sub-procedimento nel cui ambito il giudice può emettere – in ipotesi di manifesta assenza di prova del fatto di reato o della sua commissione da parte dell'imputato – sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 comma 2, cod. proc. pen.»).

C) Nel caso di specie, alla luce degli elementi di fatto sopra descritti, alla stregua della disciplina in vigore e della consolidata giurisprudenza di legittimità, non emergono cause di proscioglimento immediato ex art. 129 c.p.p.

In particolare, quella in corso al momento dell'intervento della Polizia Giudiziaria era una riunione in luogo pubblico.

Pacifico è il requisito della pubblicità del luogo, una pubblica via.

Quanto alla possibilità di qualificare la compresenza degli imputati in detto luogo pubblico, con le citate modalità, come riunione, si deve rilevare che le Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 46595 del 2019 (punto 13 del Considerato in diritto) hanno individuato una nozione di «pubblica riunione» comune a varie norme dell'ordinamento, tra cui l'art. 18 TULPS: «Questa nozione ristretta e comune a tutte le norme menzionate esiste: è la riunione non occasionale di più persone in luogo pubblico».

Quella attuata dagli imputati era una riunione volontaria e non «occasionale»: in base al comportamento tenuto e alla predisposizione ed organizzazione dei mezzi necessari non si può ritenere che l'iniziativa fosse estemporanea.

Il numero limitato delle persone partecipanti all'iniziativa non fa venire meno la natura di riunione e quindi non costituisce evidenza ex art. 129 c.p.p. dell'esclusione del fatto di reato contestato. Si deve anzi rilevare che il fine ultimo dell'iniziativa era chiaramente quello di sensibilizzare la collettività rispetto al pericolo per l'ambiente e per la salute pubblica connesso all'impiego dei combustibili fossili, unitamente alla protesta per il supporto economico fornito dalle autorità pubbliche a detto impiego. La finalità, dunque, era di richiamare l'attenzione e quindi la presenza di ulteriori persone, in numero rilevante. Anche le modalità seguite erano coerenti e idonee rispetto a tale fine: era colorata la facciata dell'edificio del con vernice gialla e rossa (quindi molto vistosa), si da richiamare l'attenzione dei passanti, ed era dispiegato uno striscione in cui era sintetizzato il senso dell'iniziativa.

Si mirava quindi a far convergere e dunque riunire ulteriori persone; le modalità erano idonee a tale scopo.

Anche con riguardo al ruolo di promotore della riunione (non oggetto del dovuto preavviso) attribuito agli imputati non emergono cause di proscioglimento immediato. Secondo la giurisprudenza di legittimità, «ai fini della configurabilità del reato di omesso previo avviso al Questore, di cui all'art 18 TULPS, risponde come promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le pubbliche vie non soltanto chi progetta, indice, promuove e organizza la manifestazione, ma anche chi collabora alla realizzazione pratica e al buon esito della stessa, partecipando alla fase preparatoria» (così Cass. Sez. 1 - Sentenza n. 3549 del 17 novembre 2020 Rv. 280200 – 01, nello stesso senso Cass. Sez. 1 – Sentenza n. 42488 del 21 ottobre 2009 Rv. 245561 – 01). Nel caso di specie gli imputati ora richiedenti l'oblazione di verniciatura della facciata del palazzo (tutti avevano segni di vernice sulla propria persona) l'imputata S ha anche portato sul posto uno striscione non concretamente utilizzato, ma del tutto analogo a quello dispiegato a terra.

C) Ai fini del giudizio circa la sussistenza di una causa di proscioglimento immediato ex art. 129 c.p.p. e in particolare ai fini del giudizio circa la rilevanza penale del fatto in questione, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 18 comma 3 regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 (Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza);

D) In subordine, nell'ipotesi di non accoglimento della citata questione ai fini dell'ammissibilità della domanda di oblazione pare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della stessa norma nella parte in cui prevede - cumulativamente anziché alternativamente - una pena detentiva e una pena pecuniaria;

cioè premesso;

Osserva:

1. Rilevanza delle questioni

1.1 Come si è già evidenziato, qualora fosse accolta la questione sollevata in via principale, in relazione al capo 1) dell'imputazione si dovrebbe emettere una sentenza di non luogo a procedere ex art. 129 c.p.p. perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.



1.2 Qualora la predetta questione non fosse accolta, sarebbe rilevante la questione subordinata relativa alla pena prevista per il reato in questione: in base alla formulazione attuale della norma, che prevede cumulativamente la pena dell'arresto e quella dell'ammenda, l'istanza di oblazione sarebbe inammissibile, posto che il citato istituto può trovare applicazione solo per contravvenzioni per le quali sia prevista la sola pena pecuniaria (ai sensi dell'art. 162 c.p.) o per le quali siano previste alternativamente la pena pecuniaria e quella detentiva (ai sensi dell'art. 162-bis comma 1 c.p.).

Viceversa, qualora fosse accolta la questione sollevata in via subordinata e dunque la norma incriminatrice fosse oggetto di un intervento manipolativo che rendesse la pena detentiva e la pena pecuniaria previste in via alternativa, l'istanza di oblazione sarebbe ammessa e questo giudice potrebbe ammettere gli istanti all'oblazione e fissare un termine per l'adempimento dell'obbligo pecuniario. Non risultano infatti persistere conseguenze dannose o pericolose del reato né la gravità del fatto di reato è tale da giustificare il rigetto dell'istanza (art. 162-bis comma 3 e 4 c.p.).

D'altronde, ai fini della rilevanza della presente questione, si deve osservare che - stante l'attuale previsione cumulativa della pena detentiva e pecuniaria - questo giudice dovrebbe arrestarsi al primo vaglio circa l'ammissibilità dell'istanza, senza neppure valutare nel merito la persistenza di conseguenze dannose o pericolose del reato né la gravità di quest'ultimo (in una situazione analoga, con riguardo all'istituto della messa alla prova la Corte costituzionale nella sentenza n. 174 del 2022 ha ritenuto rilevante la questione proposta dal giudice rimettente e ritenuto non fondata l'eccezione proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, sottolineando che la rimozione della preclusione prevista dalla norma censurata avrebbe consentito al giudice *a quo* di valutare nel merito la sussistenza degli ulteriori presupposti per l'accesso all'istituto in questione).

2. Non manifesta infondatezza.

2.1 Appare opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo.

L'art. 18 regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 prevedeva:

«I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore.

È considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuto, o per il numero delle persone che dovranno intervenirvi, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata.

I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire mille a quattromila. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola.

Il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo di luogo alla riunione.

I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'Autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da lire duemila a quattromila. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola.

Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'Autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione.

Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali.»

Successivamente all'adozione della Costituzione repubblicana e all'inizio dell'operatività della Corte costituzionale, il citato articolo del TULPS – a parte i vari adeguamenti della pena pecuniaria (la cui cornice edittale è oggi compresa tra 103 euro e 413 euro) - è stato oggetto di numerose questioni di costituzionalità, alcune delle quali accolte.

In particolare, la Corte costituzionale con la sentenza n. 27 del 1958 ha dichiarato l'illegittimità delle norme del citato articolo nella parte relativa alle riunioni non tenute in luogo pubblico; con la sentenza n. 90 del 1970 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 18 comma 3 nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione del preavviso previsto dal primo comma dello stesso articolo; con la sentenza n. 11 del 1979 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 18 comma 3 nella parte in cui prevede la punizione di coloro che prendono la parola essendo a conoscenza della omissione di preavviso previsto nel primo comma (accogliendo così una questione precedentemente ritenuta infondata, sia con la sentenza 90 del 1970, sia con la sentenza n. 51 del 1975).

Attualmente, quindi, l'incriminazione è circoscritta ai soli promotori della riunione in luogo pubblico che omettono di darne avviso al Questore almeno tre giorni prima (oltre che a coloro che contravvengono al divieto di riunione imposto dal Questore o alle prescrizioni da questi imposte, ai sensi dell'art. 18 comma 4).

2.2 La questione che ora s'intende proporre in via principale non attiene alla previsione dell'obbligo del preavviso per le riunioni in luogo pubblico bensì alla previsione di una sanzione penale per l'ipotesi in cui tale obbligo non sia rispettato.



Trattasi - per certi versi - di questione analoga a quella ritenuta infondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 1956. In tale occasione - a fronte del dedotto contrasto della norma censurata con l'art. 17 della Costituzione, che non contempla una sanzione per il mancato preavviso - così la Corte motivava la propria decisione: «È normale che il precezzo costituzionale non copra, per tutta la sua estensione, la materia regolata dalle norme ad essa sottordinate nella scala dei valori normativi. L'art. 17 della Costituzione, per le riunioni in luogo pubblico - come chiaramente risulta da tutti i lavori preparatori -, è confermativo della disciplina preesistente. Pertanto la sanzione penale contenuta nell'art. 18 del T.U. delle leggi di p.s., nella parte che si riferisce alle riunioni in luogo pubblico, integra e completa, sotto il relativo profilo, la disposizione costituzionale, non essendo nemmeno pensabile che il precezzo costituzionale possa, se veramente se ne vuole il rispetto, essere sprovvisto di sanzione». L'assunto è stato poi confermato in numerose ordinanze successive (ordinanze 27 del 1956, 31 del 1956, 32 del 1956, 86 del 1957, 87 del 1957, 88 del 1957, 89 del 1957, 90 del 1957, 10 del 1960).

2.3 La citata conclusione non appare condivisibile.

2.3.1 Da un lato, la circostanza che il principio costituzionale non sia meramente confermativo della disciplina precedente (dettata in periodo particolarmente infausto per le libertà fondamentali) emerge già solo dal fatto che con le tre sentenze sopra citate (27 del 1958, 90 del 1970 e 11 del 1979) la stessa Corte costituzionale ha rilevato il contrasto in più punti della disciplina dettata dall'art. 18 TULPS con il combinato disposto degli articoli 17 e 21 della Costituzione.

2.3.2 Dall'altro - premesso che l'art. 17 comma 3 della Costituzione prevede che delle riunioni in luogo pubblico debba essere dato preavviso alle autorità, senza fare alcun riferimento a pene - se non è logicamente corretto desumere da tale mancanza un divieto di sanzione penale, risulta però eccessivo dedurre che il precezzo debba essere necessariamente accompagnato da una sanzione e, in particolare, che la sanzione debba essere di natura penale (per di più di tipo detentivo); a maggior ragione ove si consideri che l'obbligo di preavviso costituisce una limitazione all'esercizio di un diritto fondamentale e quindi la relativa previsione pare doversi interpretare restrittivamente.

Si consideri anche che nel frattempo il quadro normativo complessivo è mutato notevolmente, per cui da una logica panpenalistica si è passati ad una concezione del diritto penale come *extrema ratio*. Inoltre, si è diffusa ampiamente la figura dell'illecito amministrativo con finalità punitiva, sicché molte ipotesi di illecito che in passato avevano natura penale hanno ora una rilevanza soltanto amministrativa.

Del resto, il mancato preavviso già trova una possibile sanzione (di tipo non punitivo) nella dispersione della riunione ad opera delle forze di polizia (dispersione che costituisce una mera eventualità e non l'oggetto di un obbligo, come già sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 90 del 1970).

L'art. 17 della Costituzione non impone dunque affatto l'incriminazione dell'omesso preavviso da parte dei promotori della riunione in luogo pubblico.

2.4 Dall'epoca delle citate pronunce della Corte costituzionale è inoltre maturata una maggiore sensibilità rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, anche con riguardo all'esigenza che le limitazioni ai diritti fondamentali rispettino sempre il canone della proporzionalità, «in quanto la proporzionalità è “requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo”» (così la sentenza n. 203 del 2024, che richiama a sua volta precedenti pronunce).

A questo riguardo, l'art. 18 comma 3 TULPS pare violare gli artt. 17 e 21 della Costituzione (la libertà di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero paiono strettamente collegate, come riconosciuto sia dalla Corte costituzionale sia dalla Corte EDU in plurime pronunce), posto che pare sproporzionata la previsione dell'incriminazione per tutte le ipotesi di omesso preavviso da parte degli organizzatori, a prescindere dalla tipologia di riunione, dall'entità della stessa, dal luogo e dai mezzi di svolgimento, nonché dalle conseguenze che ne derivino.

Il raduno di centinaia di manifestanti a bordo di trattori sulla tangenziale di una grande città è situazione radicalmente diversa rispetto al ritrovo di una decina di giovani a piedi: una manifestazione nei pressi della sede del Parlamento è situazione radicalmente diversa da una riunione in un parco cittadino.

In ogni caso, la previsione della possibilità per le autorità di impedire lo svolgimento della riunione pare sufficiente alla salvaguardia dell'ordine pubblico, per cui la configurazione come reato dell'omesso preavviso appare inutilmente limitativa delle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero.

2.5 La norma censurata pare violare altresì l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 21 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York.

Detto articolo del Patto adottato a New York il 16 dicembre 1966 (reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881), così recita: «È riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità o la morale pubbliche, o gli altri diritti e libertà.»



Quanto al concetto di «restrizioni [...] necessarie in una società democratica» - che evoca il principio di proporzionalità - risulta fondamentale l'interpretazione fornita dal Comitato per i Diritti Umani dell'ONU nel Commento Generale n. 37 sul diritto di riunione pacifica.

2.5.1 Preliminarmente nel citato Commento Generale, il Comitato precisa: che «riunione pacifica» è sinonimo di «riunione non violenta», ove per violenza si deve intendere l'uso ad opera dei partecipanti di una forza fisica suscettibile di cagionare delle lesioni o la morte o dei danni gravi ai beni (paragrafo 15); che il confine tra riunione pacifica e riunione non pacifica può talora non essere chiaro, ma esiste una presunzione in favore del carattere pacifico della riunione e gli eventuali atti sporadici di violenza posti in essere da alcuni partecipanti non possono essere attribuiti agli altri o agli organizzatori o far qualificare come violenta la riunione (par. 17).

Ai paragrafi 70 e seguenti è trattato il tema del preavviso. In particolare è previsto che l'adozione di un sistema di preavviso non deve diventare un fine in sé. Al par. 71 il Comitato afferma che la mancanza di preavviso, ove richiesto, non può rendere illegale la partecipazione ad una riunione, non può di per sé legittimare la dispersione della riunione o l'arresto dei partecipanti o degli organizzatori o l'intenzione di sanzioni ingiustificate, come ad esempio accusare gli organizzatori o i partecipanti di illeciti penali; anche le eventuali sanzioni amministrative devono essere giustificate dalle autorità; la mancanza di preavviso non esonerà le autorità dal dovere, nella misura in cui sia loro possibile, di agevolare la riunione e di proteggere i partecipanti (1).

Dunque, per quel che qui più strettamente interessa, secondo l'interpretazione fornita dall'apposito Comitato ONU, la mancanza di preavviso di una riunione, pur quando lo stesso sia richiesto non può costituire l'oggetto di un'infrazione penalmente rilevante nei confronti degli organizzatori.

2.5.2 Le interpretazioni del Patto fornite dal Comitato per i Diritti dell'Uomo dell'ONU non sono di per sé vincolanti.

Il citato Commento Generale tuttavia - per l'autorevolezza e la specializzazione dell'organo da cui promana e per il livello di approfondimento - costituisce una interpretazione molto autorevole da cui non vi è motivo di discostarsi.

In proposito, si rilevi che la Corte europea dei diritti dell'uomo molto spesso cita le osservazioni e i Commenti Generali del Comitato ONU per i diritti dell'uomo come fonte autorevole d'interpretazione del Patto di New York: così, ad esempio, nella sentenza del 25 giugno 2013 nel caso YOUTH INITIATIVE FOR HUMAN RIGHTS v. SERBIA al par. 13 a proposito del commento generale sull'art 19 del Patto; nella sentenza del 28 marzo 2006 nel caso SUKHOVETSKYY c. UKRAINE al par. 41 in materia di diritti elettorali; nella sentenza del 21 settembre 2006 nel caso MASZNI c. ROUMANIE ai par. 28-30 a proposito dell'art. 14 del patto; nella sentenza del 20 febbraio 2018 nel caso KROMBACH c. France ai par. 19-20 a proposito del principio del *bis in idem*; nella sentenza del 27 novembre 2014 nel caso HRVATSKI LIJEĆNIČKI SINDIKAT v. CROATIA nella *concurring opinion* del giudice Pinto De Albuquerque a proposito del diritto di sciopero.

Anche il Presidente del Consiglio dei Ministri nei propri ricorsi in via principale dinanzi alla Corte costituzionale ha talora invocato gli articoli del Patto di New York per come interpretati dal comitato per i diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nei propri Commenti Generali: si veda ad esempio il ricorso n. 47 del 2015 Reg. Ric. (G.U. 019 del 13 maggio 2015) in relazione alla legittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nell'ambito del quale al par. 4 della motivazione il Governo ha invocato il *General Comment* all'art. 18 del Patto di New York e in particolare l'indicazione del Comitato circa l'interpretazione necessariamente restrittiva delle limitazioni alla libertà di religione di cui all'art. 18 comma 3 e il principio di proporzionalità (2).

Infine, i Commenti Generali del Comitato dei Diritti Umani dell'ONU costituiscono un importante parametro per l'interpretazione delle disposizioni del Patto di New York anche nella giurisprudenza delle Corti nazionali di vari Paesi europei: vi hanno fatto riferimento, ad esempio, il Tribunale Costituzionale spagnolo nella sentenza 26/2024 del 14 febbraio 2024 a proposito della libertà di religione e la Corte costituzionale federale tedesca nella sentenza del 29 gennaio 2019 (2 BvC 62/14) in materia elettorale.

(1) 71. A failure to notify the authorities of an upcoming assembly, where required, does not render the act of participation in the assembly unlawful, and must not in itself be used as a basis for dispersing the assembly or arresting the participants or organizers, or for imposing undue sanctions, such as charging the participants or organizers with criminal offences. Where administrative sanctions are imposed on organizers for failure to notify, this must be justified by the authorities. Lack of notification does not absolve the authorities from the obligation, within their abilities, to facilitate the assembly and to protect the participants.

(2) «Anche il Comitato diritti umani delle Nazioni Unite, nell'esercizio della sua funzione di interprete del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ha chiarito che la libertà di religione e il diritto di manifestare il proprio credo comprendono una vasta gamma di atti. [...] Il diritto di professare liberamente la propria religione si traduce, quindi, anche nell'utilità concreta relativa alla costruzione e/o utilizzo di luoghi appositamente dedicati alla preghiera e alla discussione delle questioni riguardanti gli interessi sociali e culturali della comunità cui l'individuo appartiene, (par. 4 del General Comment all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (30.VII.1993). [...] Il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha osservato (Par. 8) che il terzo comma dell'art. 18 deve essere interpretato restrittivamente: non sono ammesse restrizioni se non per i motivi sopra specificati e tali limitazioni possono essere applicate solo per gli scopi cui sono stati prescritti e devono essere proporzionate e direttamente correlate a tali specifici scopi. Le restrizioni, inoltre, non possono essere imposte o applicate per fini discriminatori».



2.6 Analoga questione si prospetta rispetto alla possibile violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (letto anche in correlazione all'art. 10 della stessa Convenzione).

L'art. 11 CEDU al primo comma riconosce il diritto di ogni persona alla libertà di riunione pacifica. Il secondo comma prevede poi che l'esercizio di tale diritto (e degli altri diritti riconosciuti al primo comma) «non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

2.6.1 La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha ritenuto che la richiesta di preavviso per le riunioni in luogo pubblico - da parte della legge nazionale di uno Stato membro - costituisca una interferenza con il diritto di riunione, che può tuttavia essere compatibile con il citato articolo laddove ricorrono i requisiti sopra indicati.

La Corte di Strasburgo ha in particolare sottolineato reiteratamente che la semplice assenza di notifica preliminare, pur prevista dalla legge per un fine legittimo, non dia carta bianca alle autorità, né rispetto alla dispersione di una riunione pacifica - che potrebbe comunque costituire una reazione sproporzionata e quindi un'interferenza illegittima con il diritto fondamentale in questione (sentenza del 17 luglio 2007 nel caso BUKTA ET AUTRES c. HONGRIE, par. 34-38; sentenza del 12 giugno 2014 nel caso PRIMOV AND OTHERS v. RUSSIA, par. 118-119; sentenza del 15 ottobre 2015 nel caso KUDREVČIUS AND OTHERS v. LITHUANIA, par. 149-153) - né rispetto alle possibili sanzioni per il mancato preavviso. Sotto quest'ultimo profilo, più strettamente rilevante ai fini in esame, la Corte EDU ha richiamato la propria costante giurisprudenza secondo cui la natura e l'entità delle sanzioni inflitte sono elementi da tenere in considerazione nel valutare il carattere proporzionato o meno di un'interferenza rispetto al fine dalla stessa perseguito tra le altre, sentenza del 28 settembre 1999 nel caso ÖZTÜRK c. TURQUIE; sentenza dell'11 ottobre 2022 nel caso OSMANI AND OTHERS v. THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA).

Più precisamente, con riguardo alla libertà di riunione, la Corte ha affermato che la previsione di una sanzione penale (e ancor più di una pena detentiva) per l'omesso preavviso richiede una giustificazione particolare, posto che «una manifestazione pacifica non dovrebbe, in linea di principio, essere soggetta alla minaccia d'una sanzione penale» (sentenza del 17 maggio 2011 nel caso AKGÖL AND GÖL v. TURKEY, par. 43), «in particolare una privazione della libertà» (sentenza del 18 giugno 2013 nel caso GÜN ET AUTRES c. TURQUIE, par. 83).

Ad esempio, nel caso RAI and EVANS v. THE UNITED KINGDOM (sentenza del 17 novembre 2009) la Corte riteneva giustificata l'interferenza posto che la norma nazionale prevedeva sanzioni penali (detentiva e/o pecuniaria) soltanto per le manifestazioni non autorizzate che si svolgessero in zone limitate e particolarmente sensibili dal punto di vista della sicurezza (era inoltre stata concretamente inflitta solo una pena pecuniaria).

Viceversa, nel caso OBOTE v. RUSSIA (sentenza del 19 novembre 2019, par. 43-45) - relativo a sette soggetti che avevano posto interesse in «flash mob» di fronte ad un ufficio governativo senza la prescritta previa comunicazione - la Corte EDU ha ritenuto che la condotta delle autorità nazionali, che avevano inflitto una sanzione amministrativa pecuniaria sostanzialmente punitiva, costituisse una interferenza sproporzionata e quindi illegittima ai sensi dell'art. 11 della Convenzione. Più precisamente, la Corte ha ritenuto che il semplice fatto di avere omesso il previsto preavviso non giustificasse una sanzione di natura penale.

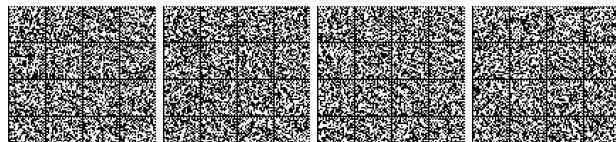
2.6.2 Alla luce di quanto precede, ad avviso dello scrivente la norma di cui all'art. 18 comma 3 r.d. n. 773/1931 si pone in contrasto con l'art. 11 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU. La citata norma nazionale, infatti, punisce (peraltro con una pena sia detentiva, sia pecuniaria) l'organizzatore di una riunione in luogo pubblico per il solo fatto dell'omesso preavviso, sulla base del solo dato formale e a prescindere da ogni giustificazione ulteriore.

2.7 D'altro canto, a parere dello scrivente la dichiarazione di illegittimità della norma censurata non darebbe luogo ad un intollerabile vuoto di tutela del bene giuridico protetto: a fronte di un mancato preavviso della riunione sarebbe comunque possibile la dispersione della stessa ad opera delle forze di polizia (ove giustificata e proporzionata).

2.8 Quanto alla questione subordinata, in ragione degli stessi argomenti sopra esposti, si ritiene che contrasti con il principio di proporzionalità e quindi con gli artt. 17 e 21 della Costituzione, 21 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York e 11 della CEDU (e quindi 117 della Costituzione) la previsione di una pena cumulativa detentiva e pecuniaria per il reato in questione.

Una simile previsione, che porta in caso di condanna alla necessaria applicazione anche di una pena detentiva, pare sproporzionata rispetto al fine legittimo perseguito dal legislatore, in quanto non necessaria e inutilmente limitativa di una libertà fondamentale.

Paiono poi pertinenti le medesime argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 150 del 2021 in relazione alla previsione di una pena detentiva e pecuniaria per il delitto aggravato di diffamazione a mezzo stampa.



Come la libertà di stampa, anche la libertà di riunione è infatti strettamente collegata alla libertà di manifestazione del pensiero. Entrambe le libertà inoltre costituiscono «pietra angolare di ogni ordinamento democratico», svolgendo la funzione essenziale di presidio o cane da guardia delle libertà e della democrazia contro possibili abusi dei pubblici poteri, informando, stimolando e orientando l’opinione pubblica (la Corte EDU ha ad esempio in plurime pronunce riconosciuto il ruolo di «watchdog» anche alle Organizzazioni Non Governative (3)). Entrambe le libertà in questione vi è il rischio che siano compresse eccessivamente, determinando un effetto dissuasivo rispetto all’esercizio delle stesse, con conseguente pregiudizio per la stessa democrazia.

La previsione di una pena alternativa (detentiva/pecuniaria) consentirebbe viceversa di limitare l’applicazione della pena detentiva ai soli casi di eccezionale gravità (in ragione delle dimensioni della riunione o del peculiare luogo in cui la stessa si svolga o per altri motivi).

3. Possibilità di un’interpretazione conforme

Con riguardo tanto alla richiesta in via principale, quanto a quella in via subordinata, non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata ai parametri costituzionali indicati, chiaro e univoco essendo il dato normativo.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss legge n. 87/1953,

Ritenuta la questione rilevante e non manifestatamente infondata,

Solleva d’ufficio questione di legittimità costituzionale – per violazione degli art. 17, 21 e 117 della Costituzione (quest’ultimo in relazione all’art. 21 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York e all’art. 11 della CEDU) – della norma di cui all’art. 18 co. 3 regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza), e, in subordine,

della citata norma di cui all’art. 18 co. 3 T.U.L.P.S. nella parte in cui prevede – cumulativamente anziché alternativamente – una pena detentiva e una pena pecuniaria;

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l’immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla 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.

Dà atto, anche ai fini di cui all’art. 23 co. 4 legge n 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148 comma 5 c.p.p.

Firenze, 16 giugno 2025

Il Giudice: ATTINÀ

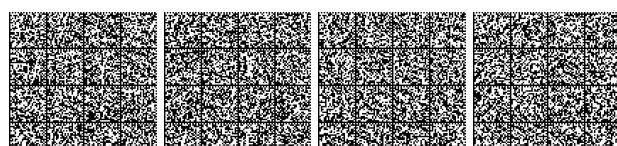
25C00184

(3) Così nella sentenza CASE OF ÖSTERREICHISCHE VEREINIGUNG ZUR ERHALTUNG, STÄRKUNG UND SCHAFFUNG EINES WIRTSCHAFTLICH GESUNDEN LAND- UND FORST-WIRTSCHAFTLICHEN GRUNDBESITZES v. AUSTRIA (par. 34): «the function of creating forums for public debate is not limited to the press. That function may also be exercised by non-governmental organisations, the activities of which are an essential element of informed public debate. The Court has therefore accepted that non-governmental organisations, like the press, may be characterised as social “watchdogs”. In that connection their activities warrant similar Convention protection to that afforded to the press (see Társaság a Szabadságjogokért, cited above, § 27, and Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], n. 48876/08, § 103, 22 April 2013)».

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-036) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

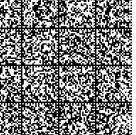
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale	€	438,00
		- semestrale	€	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale	€	68,00
		- semestrale	€	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale	€	168,00
		- semestrale	€	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale	€	65,00
		- semestrale	€	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale	€	167,00
		- semestrale	€	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale	€	819,00
		- semestrale	€	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

<i>(di cui spese di spedizione € 40,05)*</i>	- annuale	€	86,72
<i>(di cui spese di spedizione € 20,95)*</i>	- semestrale	€	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTI 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00
I.V.A. 4% a carico dell'Editore		

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 5 0 9 0 3 *

€ 7,00

