



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Dott. Guido Mercolino	Presidente
Dott. Annamaria Casadonte	Consigliere
Dott. Luigi D'Orazio	Consigliere - Rel.
Dott. Rolfi Federico V.A.	Consigliere
Dott. Eleonora Reggiani	Consigliere

ha pronunciato la seguente

Oggetto

Compensazione territoriale e ambientale per enti locali nel cui territorio sono installati impianti nucleari

Ud. PU. 28/1/2026

Cron. n. 22409/2020

SENTENZA

sul ricorso n. 22409/2020 r.g. proposto da:

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del consiglio pro tempore, CIPE – Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica - in persona del legale rappresentante pro tempore, Ministero dell'Economia e delle finanze, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, elettivamente domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12.

- ricorrenti -

contro

Comune di Ipsra, Comune di Rotondella, Comune di Saluggia, Comune di Caorso, Comune di Trino Vercellese, Comune di Piacenza, Comune di Minturno e Comune di Sessa Aurunca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avv. Wavier Santiapichi, il quale chiede che le comunicazioni e le notificazioni relative al presente procedimento siano effettuate presso l'indirizzo di posta elettronica certi-



ficata indicato, elettivamente domiciliato in Roma, Via Antonio Bertolini,
n. 44/46

- controricorrenti -

avverso la sentenza della Corte di appello di Roma n. 2629/2020, depositata in data 4/6/2020.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 28/1/2026 dal Consigliere dott. Luigi D'Orazio;
udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale, dott. Andrea Postiglione, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;
udito per i ricorrenti Presidenza del Consiglio dei Ministri, CIPE e MEF, l'Avvocatura Generale dello Stato, nella persona dell'Avv. Fabrizio Fedeli, il quale ha chiesto l'accoglimento del ricorso;
udito per i controricorrenti Comuni, l'Avv. Xavier Santiapichi, il quale ha chiesto il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. I Comuni di Caorso, Trino Vercellese, Saluggia, Ispra, Rottella, quali Comuni che ospitavano centrali nucleari o impianti del ciclo del combustibile nucleare, ed il Comune di Piacenza, confinante, convenivano in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il CIPE ed il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e chiedevano al Tribunale il riconoscimento del diritto all'intero ammontare del contributo previsto dall'art. 4 del decreto-legge 14/11/2003, n. 314, convertito nella legge 24/12/2003, n. 368, nonché, per le sole annualità 2005, 2006 e 2007, la condanna al pagamento della quota parte non versata.

Gli attori, dunque, esponevano che l'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 2013 prevedeva un contributo per ridurre il carico ambientale in favore dei soggetti pubblici che ospitavano centrali nucleari e impianti del ciclo del combustibile nucleare.



Aggiungevano che avevano diritto all'erogazione del contributo, da determinarsi mediante un'aliquota da applicare alle tariffe elettriche.

Sottolineavano che era sopraggiunto l'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 30/12/2004 e che le Amministrazioni convenute avevano ridotto l'ammontare del contributo al 30%.

Tale interpretazione, però, doveva ritenersi errata, in quanto la disposizione si limitava a stabilire che una quota parte degli importi (70 per cento) derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica doveva essere versata all'entrata del bilancio dello Stato «invece che nel conto oneri della Cassa Conguaglio per il settore elettrico, senza alcuna riduzione dell'ammontare del contributo.

Precisavano che l'art. 7-ter del decreto-legge n. 208 del 30/12/2008 aveva confermato l'interpretazione in ordine alla permanenza del contributo nella misura del 100%, mentre una diversa interpretazione sarebbe stata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 9, 32, 53, 97, 117, 119, e 81 della Costituzione.

2. Intervenivano in giudizio il Comune di Minturno e quello di Sessa Aurunca.

3. Il Tribunale di Roma, con sentenza n. 14894/2016, pubblicata il 22/7/2016, accoglieva le domande, condannando la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il CIPE e il MEF, in solido tra loro, al pagamento in favore dei Comuni dell'ulteriore 70% del contributo spettante per gli anni dal 2004 al 2011.

Il Tribunale reputava che anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 30/12/2004, a mente del quale «a decorrere dal 1 gennaio 2005 è assicurato un gettito annuo pari a 100.000.000 di euro mediante il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una quota pari al 70% degli importi derivanti dall'ap-



plicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica di cui al comma 1-bis dell'art. 4 del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314», non vi era stata l'abrogazione espressa dell'art. 4, comma 1-bis del decreto-legge n. 314 del 2003.

La questione verteva sull'interpretazione della nuova disposizione, per valutare se tale nuova normativa avesse comportato «automaticamente la riduzione al 30% del contributo spettante a favore dei siti che ospitano centrali nucleari», con abrogazione implicita dell'art. 4, comma 1-bis, suddetto.

In realtà, però, ad avviso del Tribunale, doveva ritenersi che il quantum del contributo fosse rimasto invariato, senza alcuna riduzione, in tal senso muovendo anche l'art. 7-ter del decreto-legge n. 208 del 30/12/2008, inserito dalla legge di conversione 27/2/2009, n. 13.

Se, infatti, il legislatore con la legge finanziaria del 2005 avesse voluto far corrispondere al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una quota pari al 70% del contributo una contemporanea proporzionale riduzione del contributo spettante ai soggetti beneficiari, «non avrebbe poi successivamente introdotto i commi 1 e 1-bis del tenore suddetto, con individuazione delle percentuali spettanti pari al 100% senza nulla dire sulla riduzione del contributo».

Per il Tribunale, allora, «l'art. 1, comma 298, legge 311/04 deve essere interpretato nel senso di sottrarre parte del contributo alla gestione separata, dunque con valenza meramente contabile».

Del resto, la Cassa di Conguaglio per il settore elettrico costituiva comunque un organo dello Stato e del pari statale doveva ritenersi la proprietà delle risorse affluite alla Cassa, pur se di provenienza degli utenti del servizio elettrico.

Trattavasi allora «sempre di utili comunque di proprietà dello Stato che sono stati solo sottratti ad una gestione fuori bilancio».



4. Avverso tale sentenza proponevano appello il 21/9/2016, quindi entro il termine di scadenza per l'impugnazione (in pari data), la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il CIPE e il MEF, sulla base di due motivi.

L'atto d'appello era, però, privo completamente della vocatio in ius.

4.1. Gli appellanti, dunque, notificavano nuovo atto di appello in rinnovazione ex art. 164, commi 1 e 2, c.p.c., in data 23/9/2016, munito di vocatio in ius, indicando l'udienza del 30/1/2017 dinanzi alla Corte d'appello di Roma.

5. La Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 2629/2020, depositata il 4/6/2020, rigettava il gravame.

Reputava la Corte di merito che l'art. 1, comma 298 della legge 30/12/2004, n. 311 «in ordine alla imputazione contabile di una rilevante quota delle cd misure compensative (70%) ha unicamente statuito che una parte degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica deve essere versata all'entrata dello Stato (già incassata attraverso le componenti tariffarie a carico dell'utenza) anziché confluire nel conto oneri dedicato alla Cassa Conguaglio per il settore elettrico, senza fare riferimento alcuno ad una riduzione dell'ammontare del contributo di spettanza dei singoli comuni».

La disciplina sopraggiunta aveva prodotto effetti «unicamente finanziari e contabili volti all'incameramento, fino a destinazione delle risorse ai Comuni aventi diritto, delle relative partite contabili fino ad un ammontare di 100 milioni di euro».

Pertanto - a giudizio della Corte d'appello - «il legislatore ha “dirottato”, con la disciplina del dicembre 2004, il 70% degli importi derivanti dall'applicazione delle aliquote in bolletta (oneri di si-



stema), in modo che non transitino per la Cassa Conguaglio, ma siano direttamente versati nelle casse dello Stato».

Del resto, la Cassa Conguaglio era priva di propria soggettività giuridica, rientrando esclusivamente tra gli “organi dello Stato”.

Il secondo motivo d'appello era fondato «nella sostanziale implicita adesione dei Comuni di Piacenza e Minturno che dichiarano di voler incassare unicamente le somme loro dovute ossia, una volta emendati gli errori materiali, il dovuto alle suddette amministrazioni ammonta ad euro 2.485.893,20 per il Comune di Piacenza ed euro 1.313.907,82 per il Comune di Minturno».

6. Avverso tale sentenza hanno proposto ricorso per cassazione la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il CIPE ed il MEF, depositando anche memoria scritta.

7. Hanno resistito con controricorso i Comuni di Ispra, Roton-della, Saluggia, Caorso, Trino Vercellese, Piacenza, Minturno e Sessa Aurunca, depositando anche memoria scritta.

8. La controversia è stata rinviata in pubblica udienza, a seguito di ordinanza interlocutoria.

9. La Procura Generale, nella persona del dott. Andrea Postiglione, ha depositato conclusioni scritte, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

10. Entrambe le parti hanno depositato memoria scritta.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con un unico motivo di impugnazione i ricorrenti deducono la «violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 4 del decreto-legge n. 314/2003 (convertito con modificazioni dalla legge n. 368/2003) e dell'art. 1, comma 298, della legge 311/2004, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».



La Corte d'appello avrebbe errato nel ritenere che l'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 2004 «non avrebbe avuto alcuna portata innovativa sul piano sostanziale».

La Corte territoriale, dunque, ha interpretato l'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 2004 nel senso che non avrebbe inciso sull'ammontare di quanto dovuto ai comuni a titolo di contributo.

Ad avviso del giudice di secondo grado, infatti, tale disposizione, nel prevedere che il 70% delle misure compensative spettanti ai Comuni dovesse confluire al bilancio dello Stato, senza passare per la Cassa Conguaglio per il settore elettrico, aveva avuto solo «effetti finanziari e contabili».

I ricorrenti, invece, propugnano una diversa interpretazione, ritenendo che l'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 2004 prevede «chiaramente la destinazione di una parte (il 70 per cento) del gettito proveniente dall'aliquota della componente della tariffa elettrica, introdotta dal comma 1-bis dell'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 2003, al generale finanziamento del bilancio dello Stato, determinando un'ovvia e consequenziale riduzione dell'importo da ripartire tra le amministrazioni locali».

Nel momento in cui una norma di contabilità pubblica prevede il versamento di una certa somma «all'entrata del bilancio dello Stato», ciò significherebbe univocamente «che la somma stessa è posta a disposizione di detto bilancio, con la conseguenza che una riassegnazione per altre finalità - quale, nel caso di specie, il finanziamento di enti pubblici distinti dall'amministrazione centrale dello Stato - deve trovare specifica indicazione nella norma di legge».

In sostanza - ad avviso dei ricorrenti - l'unica interpretazione possibile sarebbe «nel senso della riduzione (del 70% appunto) della parte di aliquota da trasferirsi a comuni e province, posto che l'inter-



pretazione diversa [...] priva di ogni significato l'intervento normativo di cui al citato art. 1, comma 298, della legge 311/2004».

Non si comprenderebbe la ragione per cui il legislatore, pur volendo mantenere inalterato l'ammontare del contributo spettante ai Comuni, «avrebbe realizzato un artificio contabile in base al quale detto contributo verrebbe trasferito in parte attraverso la Cassa Conguaglio del settore elettrico (30%) e in parte attraverso il bilancio dello Stato (il rimanente 70%).

Per i ricorrenti, si assisterebbe al paradosso per cui «sarebbe stata introdotta una norma solo al fine di rendere più complessa (attraverso detto doppio canale) la gestione del trasferimento ai comuni del contributo in parola».

2. Il motivo è infondato.

2.1. Va premesso un breve quadro normativo.

2.2. L'art. 1 del decreto-legge 14/11/2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi) prevede che la sistemazione in sicurezza di tale tipologia di rifiuti debba avvenire presso il Deposito Nazionale, opera di difesa di proprietà dello Stato.

In particolare, la Società Gestione Impianti Nucleari (SOGIN s.p.a.) provvede alla realizzazione del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi.

Si prevede anche che tale sistemazione avvenga «garantendo la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori nonché la tutela dell'ambiente dalle radiazioni ionizzanti».

Viene sottolineata, allora, la peculiare protezione nei confronti della popolazione che vive nei pressi dei rifiuti radioattivi.

2.3. L'art. 2 del decreto-legge n. 314 del 2003 si occupa dell'attuazione degli interventi. A tal fine il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina un commissario straordinario il quale, in deroga alla



normativa vigente provvede: a) alla validazione del sito; b) alla messa in sicurezza, d'intesa con il Ministero dell'interno e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, di strutture temporanee da realizzare sullo stesso sito dei rifiuti radioattivi; c) all'approvazione del piano economico finanziario; d) all'affidamento degli incarichi di progettazione del deposito nazionale; e) alle procedure espropriative; f) all'approvazione dei progetti; g) all'affidamento dei lavori di costruzione del deposito nazionale.

Sono fatte salve comunque «le competenze dell'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT)».

3. La norma fondamentale, per dirimere la controversia in questione, è però rappresentata dall'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 2003 (Misure compensative e informazione), il quale stabilisce un ristoro ambientale per i Comuni che si trovano nei pressi dei siti contaminati, ove sono state realizzate centrali nucleari da dismettere.

L'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 314 del 2003, prevedeva, nella vigenza dal 18/11/2003 al 9/1/2004, che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del commissario straordinario e sentita la regione interessata, sono stabilite le misure di intervento territoriale, anche di carattere finanziario, atte a compensare i vincoli derivanti al territorio dalla realizzazione del deposito nazionale, con particolare riferimento al Comune sede del deposito stesso».

L'art. 4, comma 1, suddetto, a seguito della conversione in legge n. 368 del 24/12/2003, viene così sostituito: «misure di compensazione territoriale sono stabilite, fino al definitivo smantellamento degli impianti, a favore dei siti che ospitano centrali nucleari e impianti del ciclo del combustibile nucleare. Alla data della messa in esercizio del deposito nazionale di cui all'art. 1, comma 1, le misure sono tra-



sferite al territorio che ospita il deposito, proporzionalmente alla allocazione dei rifiuti radioattivi».

Il comma 1-bis dell'art. 4, citato, nella versione vigente dal 10/1/2004 al 31/12/2007, stabilisce: «l'ammontare complessivo annuo del contributo ai sensi del comma 1 è definito mediante la determinazione di un'aliquota della componente della tariffa elettrica pari a 0,015 centesimi di euro per ogni kilowattora consumato, con aggiornamento annuale sulla base degli indici Istat dei prezzi al consumo. Il contributo è assegnato annualmente con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica sulla base delle stime di inventario radiometrico dei siti determinato annualmente con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'APAT, valutata la pericolosità dei rifiuti, ed è ripartito, per ciascun territorio, in pari misura tra il Comune e la provincia che ospitano centrali nucleari e impianti del ciclo della combustione nucleare. Alla data della messa in esercizio del deposito nazionale di cui all'art. 1, comma 1, e proporzionalmente alla allocazione dei rifiuti radioattivi il contributo è assegnato in misura del 20 per cento in favore del comune nel cui territorio è ubicato il deposito, in misura del 30 per cento in favore dei comuni con questo confinanti, proporzionalmente alla popolazione residente, in misura del 25 per cento, rispettivamente, in favore della regione e della provincia».

Per la determinazione del contributo, dunque, si applica un'aliquota della componente della tariffa elettrica. Tanto è vero che l'art. 1 del decreto-legge 18/2/2003, n. 25 stabilisce che «a decorrere dal 1 gennaio 2004, gli oneri generali del sistema elettrico, di cui all'art. 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, sono costituiti da: a) i costi connessi allo smantellamento delle centrali



elettronucleari dismesse, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare ed alle attività connesse e conseguenti».

Le somme provengono dalle bollette elettriche pagate dagli utenti.

Il contributo viene poi distribuito in percentuale tra i vari enti locali.

Ciò, fino al definitivo smantellamento degli impianti nucleari.

L'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 2003 subisce poi una modifica, in vigore dal 1/1/2008 al 28/2/2009, in base alla quale si aggiunge, dopo l'individuazione della regione e della provincia che ricevono il contributo nella misura del 25% ciascuna, «nonché dei comuni confinanti, qualora situati in province diverse e nel raggio massimo di 10 km dall'impianto medesimo».

Ciò a dimostrazione che anche nella legislazione successiva al decreto-legge n. 314 del 2003, si continua a considerare il contributo nella sua integrità, ossia nel 100% dello stesso, da distribuire tra gli enti locali, senza alcuna decurtazione.

4. L'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 2003 viene, quindi, modificato dapprima dall'art. 2, comma 560, della legge 24/12/2007, n. 244, in vigore dal 1/1/2008, e poi dal d.l. n. 208 del 2008, convertito in legge 27/2/2009, n. 13 (in vigore dall'1/3/2009), nel senso che si prevede, al comma 1-bis, che, ferma restando la determinazione di un'aliquota della componente della tariffa elettrica pari a 0,015 centesimi di euro per ogni kilowattora, «il contributo è assegnato annualmente con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica sulla base delle stime di inventario radiometrico dei siti, determinato annualmente con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), valutata la pericolosità dei rifiuti, ed è ripartito, per ciascun



territorio, in misura del 50 per cento in favore del Comune nel cui territorio è ubicato il sito, in misura del 25 per cento in favore della relativa provincia e in misura del 25 per cento in favore dei comuni confinanti con quello nel cui territorio è ubicato il sito. Il contributo spettante a questi ultimi è calcolato in proporzione alla superficie ed alla popolazione residente nel raggio di 10 km dall'impianto».

Come si vede, dunque, il contributo è sempre determinato nella sua integrità, pari al 100%, con una diversa collocazione delle risorse in favore degli enti locali, privilegiandosi - per la compensazione ambientale - il comune nel cui territorio è ubicato il sito.

5. Altra modifica viene apportata all'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 2003 dal decreto-legge 30/12/2016, n. 244, convertito in legge 27/2/2017, n. 19, in vigore dal 1/3/2017.

L'unica modifica attiene ad un fattore meramente terminologico, prevedendosi, all'art. 4, comma 1-bis, che «l'ammontare complessivo annuo del contributo ai sensi del comma 1 è definito mediante la determinazione di aliquote della tariffa elettrica per un gettito complessivo pari a 0,015 centesimi di euro per ogni kilowattora prelevato dalle reti pubbliche con obbligo di connessione di terzi».

6. La questione sorge in quanto l'art. 1, comma 298, della legge 30/12/2004, n. 311 (comma abrogato con legge n. 197 del 2022), legge finanziaria 2005, prevede che il 70% delle risorse ottenute attraverso l'applicazione sulla tariffa elettrica di un'aliquota destinata a finanziare il contributo di compensazione ambientale non passi più per la Cassa Conguaglio elettrica, ma finisca direttamente nel bilancio statale.

Ai sensi di tale disposizione, infatti, «[a] decorrere dal 1 gennaio 2005 è assicurato un gettito annuo pari a 100.000.000 euro mediante il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una quota pari al 70 per cento degli importi derivanti dall'applicazione dell'ali-



quota della componente della tariffa elettrica di cui al comma 1-bis dell'art. 4 del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368, nonché di una ulteriore quota che assicuri il predetto gettito a valere sulle entrate derivanti dalla componente tariffaria A2 sul prezzo dell'energia elettrica, definito ai sensi dell'art. 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 83. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'autorità per l'energia elettrica ed il gas, sono stabiliti modalità e termini dei versamenti di cui al presente comma».

In sostanza, si prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2005, un gettito annuo pari a 100.000.000 di euro, ai fini della compensazione ambientale. Il 70% degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica costituisce una quota di tale contributo che viene versata nel bilancio dello Stato.

Il residuo 30%, che deriva sempre dalla medesima fonte, e quindi dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica, continua ad essere versato presso la Cassa Conguaglio elettrica.

A questo punto, sorge la questione se, come sostengono i ricorrenti, l'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 2004 abbia comportato una riduzione del contributo ambientale nella misura del 70%, lasciando solo un residuo del 30% quale effettivo contributo da distribuire ai comuni interessati.

L'altra soluzione, abbracciata sia dal Giudice di prime cure che dalla Corte d'appello, invece opta per il mantenimento del contributo ambientale nella misura del 100%, con una mera distinzione finanziaria, nel senso che una parte del contributo, pari al 70% degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della



tariffa elettrica, confluisce provvisoriamente nella contabilità dello Stato, per essere riassegnata successivamente a comuni e province, mentre il 30% degli importi continua ad essere versato presso la Cassa Conguaglio elettrica, con immediata destinazione in favore di comuni e province presso cui sono collocati impianti nucleari o si trovano siti contaminati.

7. La soluzione fatta propria dai giudici di merito è condivisibile.

8. Anzitutto, il contributo ambientale, teso al ristoro della popolazione dei comuni e della provincia in cui sono stati installati impianti nucleari, in via di dismissione, non ha subito alcuna modifica quantitativa nel corso delle varie normative che si sono affastellate sul punto, come esaminate in precedenza.

Il legislatore, infatti, ha sempre fatto riferimento ad un contributo pari al 100%, poi diviso in modo diverso tra i vari enti locali interessati.

L'art. 1, comma 493 (comma poi abrogato dalla legge n. 197 del 2022), della legge 23/12/2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), prevede che «fatto salvo quanto disposto dall'art. 1, comma 298, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, a decorrere dall'anno 2006, sono assicurate maggiori entrate, pari a 35.000.000 di euro annui, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una quota degli introiti della componente tariffaria A2 sul prezzo dell'energia elettrica, definito ai sensi dell'art. 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

Le entrate destinate al ristoro territoriale, dunque, aumentano nel corso degli anni.

8.1. La delibera del CIPE n. 111 dell'11/12/2008, in attuazione dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto-legge n. 314 del 2003, stabilisce che «le somme di cui al precedente punto 2 sono versate dalla Cassa Conguaglio per il settore elettrico, secondo le modalità previ-



ste dal sistema di tesoreria unica di cui alla legge 29 ottobre 1984 n. 720 e successive modificazioni sul capitolo all'uopo istituito da ciascun ente locale interessato».

La delibera del CIPE n. 52 del 24/7/2019 continua a richiamare l'art. 4, comma 1-bis, del decreto-legge n. 314 del 2003, stabilendo che «in applicazione dei criteri di cui al precedente punto 1 e di quanto previsto dal comma 1-bis dell'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 2003, richiamato in premessa, le risorse disponibili come misure compensative per l'anno 2017, pari a 14.824.415,00 euro, sono ripartite per ciascun sito e sono suddivise tra gli enti beneficiari misura del 50 per cento a favore del comune nel cui territorio è ubicato il sito, in misura del 25 per cento in favore della relativa provincia e in misura del 25 per cento in favore dei comuni confinanti con quello nel cui territorio è ubicato il sito, secondo le percentuali e gli importi riportati nell'allegata tabella che costituisce parte integrante della presente delibera».

9. Neppure coglie nel segno la doglianza dei ricorrenti per cui il versamento di una parte delle somme riscosse attraverso la tariffa elettrica nel bilancio dello Stato, con i conseguenti maggiori controlli sull'utilizzo delle risorse, non poteva che comportare un'assegnazione diversa delle stesse, del tutto svincolata dal ristoro ambientale in favore delle popolazioni che vivono nei comuni e nella provincia in cui sono collocati gli impianti nucleari.

9.1. Sul punto è intervenuta una sentenza, a Sezioni Unite, di questa Corte, la quale ha chiarito che la Cassa di Conguaglio per il Settore Elettrico, in quanto gestione fuori bilancio, costituisce organo dello Stato, e del pari statale deve ritenersi la proprietà delle risorse affluite alla Cassa, pur se di provenienza dagli utenti del servizio elettrico. Sussiste pertanto la giurisdizione della Corte dei conti in



ordine alla responsabilità per danno erariale conseguente alla gestione dei relativi fondi (Cass., Sez. Un., 29/7/2003, n. 11632).

Si è chiarito quindi che l'espressa qualificazione delle casse di conguaglio come gestioni fuori bilancio fa ritenere che le stesse sono organi dello Stato, pur considerando i caratteri di spiccata autonomia conferita a tali strutture e alla loro gestione.

Con la precisazione che «le gestioni fuori bilancio sono, infatti, quelle che si svolgono indipendentemente dalle statuizioni di bilancio o, comunque, non sono riportate nelle normali scritture collegate col bilancio generale e che sono sottratte - salva espressa previsione legislativa - ai controlli previsti dall'ordinamento» (Cass., Sez. Un., n. 11632 del 2003).

Ciò significa che «l'elemento essenziale è la loro eccezionalità, nel senso che, anche ove siano previste da norme di legge, esse trovano giustificazione nell'esigenza straordinaria di sottrarre certe attività alle ordinarie procedure contabili». Tant'è vero che «per le gestioni previste dalla legge la dottrina ha proposto la denominazione di gestioni parabilancio, in quanto si svolgono a fianco di quella generale dello Stato».

Trattasi di organi dello Stato, non potendo rientrare in tale categoria gli enti dotati di personalità giuridica, anche se sussista un rapporto di strumentalità con lo Stato.

In sostanza, ciò che caratterizza le casse di conguaglio è la maggiore libertà nell'utilizzo delle risorse, al di fuori dei controlli ordinari previsti dall'ordinamento.

Pertanto, la ragione per cui l'art. 1, comma 298 della legge n. 311 del 2004, ha stabilito che il 70% degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente tariffaria elettrica dovesse essere versata all'entrata del bilancio dello Stato, in luogo della Cassa di Conguaglio elettrica, può rinvenirsi nella considerazione che



legislatore ha inteso controllare in misura più rigorosa un importo di dimensioni ragguardevoli.

Analoga possibilità di controllo non sussisteva per la Cassa di Conguaglio elettrica, trattandosi, come detto, di gestione fuori bilancio, e quindi sottratta ai controlli ordinari previsti dall'ordinamento.

Del resto, la delibera di ARERA del 22/12/2004, n. 231 (Istituzione di una componente a copertura degli oneri derivanti dalle misure di compensazione territoriale di cui all'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 368, in misure attuative) si occupa proprio della Cassa di conguaglio, ritenendo opportuno istituire «presso la Cassa Conguaglio per il settore elettrico [...] il conto oneri per il finanziamento delle misure di compensazione territoriale di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 368/03, alimentato dalla componente MCT», con quantificazione separata, a partire dall'anno 2004, dell'onere derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4, comma 1-bis, della legge n. 368 del 2003.

10. La legge finanziaria del 2005 (n. 311 del 2004), laddove ha diversificato il regime di entrate per lo Stato, distinguendo tra la percentuale del 70%, che entra direttamente nel bilancio dello Stato, ed il residuo 30%, che invece confluisce nella Cassa Conguaglio, si inserisce a pieno titolo nella disciplina legislativa che tende alla soppressione o, comunque, alla limitazione robusta, delle gestioni fuori bilancio.

In dottrina, si è osservato che le gestioni fuori bilancio riguardano acquisizioni di entrate e/o effettuazione di spese svolte dall'Amministrazione dello Stato, ma al di fuori del bilancio e, quindi, non soggette alle normali procedure giuridico-amministrative di esecuzione dello stesso.



La loro disciplina organica era prevista dalla legge n. 1041 del 1971 e dal relativo d.P.R. n. 689 del 1977, e ciascuna di esse è autorizzata con apposita norma legislativa.

La legge n. 559 del 1993 ha disciplinato la loro soppressione, riconducendo alcune di esse in bilancio e adottando norme di controllo più incisive per quelle escluse dalla soppressione (articoli 23 e 24). Esse hanno l'obbligo della rendicontazione e sono sottoposte al controllo della competente Ragioneria centrale della Corte dei conti, pur potendo il Ministro dell'economia disporre accertamenti nel corso della gestione.

In sostanza, il controllo relativo alle gestioni fuori bilancio non è analitico, come avviene per le poste ordinarie, che sono estremamente dettagliate, ma risulta meno efficace, trattandosi di verificare voci omnicomprensive.

È sufficiente porre attenzione al fatto che, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1041 del 1971, i rendiconti o i bilanci erano riuniti in un unico documento, tanto che, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 689 del 1977, tale documento unico veniva comunicato al Parlamento nel termine dell'anno successivo a quello in cui le gestioni si riferivano, corredato da «prospetti riassuntivi».

10.1. Tale minor controllo viene evidenziato anche nella legge 31/12/2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), tuttora in vigore, ove, in particolare, l'art. 31-bis è dedicato proprio alle gestioni fuori bilancio, per le quali le Pubbliche Amministrazioni pubblicano, ai sensi della direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, informazioni inerenti ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari.

Si precisa, al comma 2 dell'art. 31-bis, che «[p]er il bilancio dello Stato, le informazioni di cui al comma 1 del presente articolo sono rese disponibili mediante allegato conoscitivo per ciascuno stato di



previsione della spesa dei ministeri interessati nel disegno di legge di bilancio, secondo modalità stabilite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze».

10.2. Inoltre, il legislatore, non limitandosi a richiedere una ulteriore discovery documentale da parte delle gestioni fuori bilancio, ha introdotto anche una disposizione specifica per l'eliminazione delle residue gestioni fuori bilancio.

L'art. 40, comma 2, lettera p), della legge n. 196 del 2009, stabilisce infatti la «progressiva eliminazione, entro il termine di ventiquattro mesi, delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, ad eccezione della gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché dei casi di urgenza e necessità. A tal fine, andrà disposto il contestuale versamento delle dette disponibilità in conto entrata al bilancio, per la nuova assegnazione delle somme nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine, ovvero, qualora queste ultime non fossero più esistenti in bilancio, a nuove imputazioni appositamente istituite».

10.3. Pertanto, in presenza di soppressione delle gestioni fuori bilancio (ma nella specie non v'è stata alcuna soppressione della Cassa Conguaglio, che è rimasta, comunque, assegnataria del 30 per cento delle risorse provenienti dalle bollette elettriche), vi è una nuova assegnazione delle somme nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa di «origine», mentre solo «qualora queste ul-



time non fossero più esistenti in bilancio» sarebbero state necessarie «nuove imputazioni appositamente istituite».

Di questa «nuova imputazione appositamente istituita» non v'è traccia in atti, né allegazione (e dimostrazione) da parte dell'Avvocatura Generale.

Al contrario, risultano ben ferme e definite le originarie imputazioni di spesa, rappresentante dai capitoli di bilancio dei vari comuni.

10.4. Con l'ulteriore previsione, per le gestioni fuori bilancio che resteranno attive, «dell'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori e armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi applicabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato».

Non si è più, dunque, in presenza di rendiconti sintetici, costituenti documenti unitari, difficilmente intellegibili, ma di descrizione dettagliata della rendicontazione.

Se queste sono le prospettive del legislatore, è evidente che la legge finanziaria 2005 non poteva che assecondare il trend, giungendo a diversificare la confluenza delle entrate, nella maggior parte (e quindi nella misura del 70%) all'interno del bilancio dello Stato, e nella minore misura del 30% nella preesistente Cassa conguaglio, ente con la gestione fuori bilancio, quindi con minori controlli.

In sostanza, le gestioni fuori bilancio sfuggono, allo stato, al controllo pieno del Parlamento, proprio per la scarsa comprensibilità dei rendiconti e del peculiare procedimento che di regola.

Viene scavalcato anche il controllo preventivo della Ragioneria centrale della Corte dei conti.

11. Inoltre, l'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 2004 non prevede che tali somme, costituite dal 70% degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica, siano distolte dalla finalità disegnata dal legislatore (d.l. n. 314 del



2003, conv. in legge n. 368/2003), costituita dalla compensazione ambientale, per essere trasferite ad altri capitoli di spesa.

Ciò sarebbe stato, invece, necessario nell'ipotesi in cui il legislatore avesse voluto distogliere completamente tali somme dalla finalità di ristoro della popolazione che vive in territori comunali e provinciali in cui sono collocati impianti nucleari da dismettere.

Non a caso, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 205 del 2016, occupandosi della questione di legittimità costituzionale del comma 418 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, che prevedeva una consistente riduzione della spesa corrente per le province e le città metropolitane, con la previsione per cui «ciascuna provincia e Città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa», ha chiarito che «si deve ritenere - e in questi termini la disposizione va correttamente interpretata - che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali».

In sostanza, proprio perché il legislatore non aveva previsto una diversa assegnazione delle somme confluite nel bilancio dello Stato (previa individuazione di necessari capitoli di spesa), attraverso una riduzione delle risorse alle province e alle città metropolitane, ciò comportava che tali risorse fossero destinate in futuro alla riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle medesime funzioni.

Ha precisato la Corte costituzionale, dunque, che «la previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di



trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato» (Corte cost., sentenza n. 205 del 2016).

In questo caso, tra l'altro, vi era stata una espressa riduzione di spesa e non, come nella specie, una sorta di scissione degli introiti delle risorse provenienti dalle bollette elettriche tra Cassa Conguaglio e entrate del bilancio dello Stato.

Anche nell'ipotesi in esame, il legislatore, con l'art. 1, comma 298, della legge n. 311 del 2004, non ha previsto - come avrebbe dovuto alla stregua della normativa di contabilità pubblica e dei principi di unità e unitarietà del bilancio - una diversa assegnazione delle risorse (con prefigurazione legislativa e specifica indicazione degli specifici capitoli di spesa ove far affluire le somme derivanti dalle bollette elettriche), pur disponendo che il 70% degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica fosse destinata al bilancio dello Stato, in luogo della Cassa di Conguaglio elettrica.

11.1. Sul punto deve osservarsi che il bilancio dello Stato segue regole ben determinate e definite da seguire necessariamente.

Tra i principi generali del bilancio dello Stato, oltre a quello della annualità, vi sono soprattutto, per quel che qui rileva, i principi di unità e di universalità del bilancio.

11.1 Per il principio di unità del bilancio, la corrispondenza fra entrate e spese deve avvenire soltanto a livello globale, non essendo possibile stabilire una precisa correlazione tra singola entrata e singola spesa.

Il principio dell'unità comporta che tutte le entrate abbiano una destinazione in bilancio, sia pure generica e quindi a livello globale,



a meno che non sussista un vincolo specifico, derivante da un'entrata straordinaria.

Sono vietati, dunque, in linea di principio, i tributi o contributi di scopo, ossia quelli istituiti con l'espressa destinazione del loro gettito al finanziamento di una spesa determinata.

Vi sono, infatti, delle eccezioni, come avviene ad esempio per l'ICI (ora IMU), che è riscossa dallo Stato per essere poi devoluta agli enti locali, o anche per l'erogazione, a scelta del contribuente, del 5×1000 del gettito Irpef.

Nella specie, con il d.l. n. 314 del 2003 si è, in qualche misura, derogato al principio di unità del bilancio, con la previsione del contributo in favore dei comuni, a titolo di compensazione ambientale, del provento derivante dall'applicazione dell'aliquota pari a 0,015 centesimi di euro per ogni kilowattora consumato sulle bollette energia elettrica.

È chiaro, dunque, che tale previsione specifica rappresenti una deroga al principio di unità del bilancio.

Con ciò, dovendosi conseguentemente affermare la necessità, per una eventuale destinazione diversa delle medesime risorse, di un'apposita differente scelta del legislatore.

11.2. Altro principio fondamentale del bilancio dello Stato, utile per l'intelligibilità della vicenda, è rappresentato dalla universalità, nel senso che tutte le entrate e tutte le spese dello Stato devono trovare adeguata collocazione in bilancio, essendo vietate, in linea di principio, le cosiddette gestioni extrabilancio, cioè quelle costituite con fondi dello Stato amministrati al di fuori del bilancio e delle norme che ne regolano l'esecuzione.

Del resto, tali gestioni fuori bilancio trovano una giustificazione nei casi in cui le normali procedure di acquisizione di impiego delle



risorse sarebbero di grave ostacolo all'immediatezza degli interventi programmati.

In dottrina si è rilevato che il loro diffondersi determina, tuttavia, uno svuotamento del «diritto al bilancio», riducendo il significato dell'approvazione parlamentare del relativo progetto di legge.

Pertanto, risulta evidente che, senza una modifica, di carattere legislativo, della destinazione delle risorse relative alla tariffa elettrica, dal 2004 sino alla legge n. 197 del 2022, le entrate derivanti dall'applicazione dell'aliquota dello 0,015 centesimi di euro non potevano che avere la medesima destinazione già impressa da legislatore con l'art. 4, comma 1-bis, del d.l. n. 314 del 2003, conv. in l. 368/2003.

11.3. L'art. 24 della legge n. 196 del 2009 si occupa proprio dei principi di universalità ed unità del bilancio, affermando che «è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati in base all'art. 40, comma 2, lettera p».

11.4. Solo la legge di bilancio dello Stato può imprimere una specifica destinazione alle risorse pubbliche, attinte all'interno delle entrate dello Stato, e ciò, attraverso le fasi dell'impegno di spesa, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento.

Ed infatti, il comma 4 dell'art. 24 della legge n. 196 del 2009, dopo aver vietato «l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali [...] fatte a scopo determinato», ha anche previsto che «restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione di particolari entrate alle unità elementari di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione»; riassegnazione che nella specie non risulta essere stata mai disposta.

E' pacifico, infatti, come emerge anche dalla delibera del CIPE n. 111 dell'11/12/2008, che le somme relative alle bollette elettriche entrano nella Cassa Conguaglio, con le modalità della tesoreria



unica, per confluire successivamente, attraverso la delibera del CIPE, nei capitoli di spesa degli enti locali («Le somme [...] sono versate agli Enti locali dalla Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico, secondo le modalità previste dal sistema di Tesoreria Unica di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720 e successive modificazioni, sul Capitolo all'uopo istituito da ciascun Ente locale interessato. Le suddette risorse finanziarie dovranno essere destinate alla realizzazione di interventi mirati all'adozione di misure di compensazione in campo ambientale»).

11.5. Inoltre, l'art. 1 del DM 8/2/2017 (Eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 19/4/2017), di attuazione dell'art. 40, comma 2, lettera p), della legge n. 196 del 2009, ha previsto, con riferimento alla «riconduzione al regime di contabilità ordinaria», che «in attuazione del comma 1 dell'articolo 44-ter della legge n. 196 del 2009, sono individuate le gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria da ricondurre al regime di contabilità ordinaria».

Il comma 3 stabilisce, poi, che «[l]a disponibilità di ciascuna gestione alla data di riconduzione è versata all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine, ovvero, qualora queste ultime non fossero preesistenti in bilancio, a nuove imputazioni appositamente istituite».

Ciò dimostra che anche per la riconduzione delle gestioni fuori bilancio al regime di contabilità ordinaria si procede, «ordinariamente», ad una riassegnazione che, in linea generale, comporta che le risorse siano dedicate alle imputazioni di spesa originarie oppure, ma solo nell'ipotesi in cui «queste ultime non fossero più esistenti in bilancio», a nuove imputazioni appositamente istituite.



Per la riassegnazione delle somme alle originarie imputazioni non occorre, dunque, una legge, esistendo già i capitoli di spesa degli enti locali, quali destinatari delle stesse, in base al d.l. n. 314 del 2003, che ha istituito la gestione fuori bilancio per la compensazione ambientale.

Se, invece, le ordinarie imputazioni non siano più presenti in bilancio, occorre una nuova imputazione da «istituire», necessariamente con legge.

Ed è questo, come si vedrà in seguito (paragrafo 11.6.), il punto oscuro della vicenda, non essendo stati in alcun modo indicati l'eventuale nuova imputazione delle risorse e i nuovi capitoli di spesa istituiti.

Tra l'altro, lo stesso principio è ribadito anche dall'art. 2 del D.M. 8/2/2017, dedicato alla «soppressione in via definitiva delle gestioni fuori bilancio».

In tal caso, ai sensi del comma 3, «le somme eventualmente giacenti sulle gestioni contabili soppresse, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e possono essere riassegnate alle amministrazioni interessate, su loro richiesta, limitatamente all'importo necessario all'estinzione di eventuali obbligazioni giuridicamente perfezionate, assunte almeno 30 giorni prima della predetta soppressione».

Si è chiarito in dottrina che la riassegnazione di entrate ai capitoli di spesa è prevista, ex art. 24, comma 5, della legge n. 196 del 2009, per specifici casi, in deroga al principio dell'unità del bilancio.

Si è anche osservato che, per evitare le incertezze derivanti dalle operazioni di riassegnazione, sono stati introdotti meccanismi di stabilizzazione delle stesse, consentendo, ex art. 23, comma 1-bis, legge n. 196 del 2009, di iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione - e corrispondentemente in quello della



entrata - importi relativi a quote di proventi destinati al finanziamento di specifici interventi o attività che si prevede di incassare nel medesimo esercizio.

11.6. Una volta chiariti gli aspetti normativi, è evidente che, mentre il legislatore ha previsto nel 2003 una deroga ai principi della unità e universalità del bilancio statale – che è bilancio finanziario e non economico – attraverso l'istituzione della Cassa Conguaglio, quale gestione fuori bilancio, con l'individuazione dei capitoli di spesa che dovevano essere istituiti da parte degli enti locali (e sono stati istituiti), per la «riconduzione al regime di contabilità ordinaria» di cui all'art. 1 del D.M. 8/2/2017, nella persistenza delle «competenze originarie» rappresentate dai comuni, lo Stato avrebbe dovuto procedere «ordinariamente» alla successiva riassegnazione delle somme proprio in favore degli enti locali territoriali.

Solo nel caso in cui le imputazioni di spesa originarie «non fossero più esistenti in bilancio», lo Stato avrebbe dovuto procedere «a nuove imputazioni appositamente istituite».

Tale istituzione non poteva che avvenire per legge, con istituzione di specifici capitoli di spesa.

Ma di tutto ciò non v'è traccia agli atti, non avendo i ricorrenti indicato – neppure in sede di discussione in pubblica udienza, su espressa sollecitazione della Corte – la legge eventualmente sopravvenuta con l'istituzione di nuovi capitoli di spesa, al fine della riassegnazione delle somme derivanti dalle bollette elettriche.

12. Deve, poi, rimarcarsi che negli atti parlamentari si dà per scontato che le somme spettino per intero ai comuni, anche dopo le pronunce del Tribunale di Roma e della Corte di appello di Roma.

Pertanto, nella seduta del 9 giugno 2020 alla Camera dei deputati, l'on. Foti ha chiesto al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'economia e delle finanze «se e quali urgenti iniziative il



governo intenda assumere per correttamente dare seguito a quanto statuito dalla Corte d'appello di Roma, con la sentenza più sopra richiamata [n. 2069 del 2020]», ossia proprio quella oggetto del presente giudizio.

Nell'interrogazione all'ordine del giorno presso il Senato della Repubblica del 2 maggio 2017 altra questione è stata sollevata dal Ministro dell'economia e delle finanze, con l'affermazione per cui «il presente alinea è stato introdotto, insieme all'attuale comma 1, da modifiche apportate dal legislatore con il comma 560 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) e con l'art. 7-ter del decreto-legge n. 208 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2009, modifiche successive alla legge n. 311 del 2004 con la quale è stata introdotta la decurtazione (mai espressamente citata) del 70 per cento della portata finanziaria totale della voce A2 destinata agli enti locali a compensazione dei disagi ambientali derivanti dalla servitù nucleare. È evidente che il comma 1-bis dell'art. 4 non lascia intendere alcuna corresponsione parziale della voce A2 della tariffa elettrica».

13. Così ragionando, si perviene ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, in quanto sarebbe altrimenti irragionevole che un contributo destinato a finalità compensative territoriali ed ambientali, di imponente impatto, possa essere decurtato - addirittura nella misura del 70 % - a pochi mesi dalla sua introduzione.

14. La soluzione prospettata trova implicita conferma nell'art. 1 commi 20, 21 e 22 della legge 29/12/2022, n. 197, che ha abrogato espressamente sia il comma 298 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, sia il comma 493 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Si è previsto all'art. 1, comma 20, della legge n. 197 del 2022 che «in prima attuazione, in coerenza con l'obiettivo intermedio 7



della missione 1, componente 2, gli oneri nucleari coperti tramite il conto per il finanziamento delle attività nucleari residue, di cui all'art. 42 dell'allegato A alla delibera dell'ARERA n. 231/2021/R/eel, del 1° giugno 2021, e il conto per il finanziamento delle misure di compensazione territoriale, di cui all'art. 51 della medesima deliberazione, non sono più soggetti all'obbligo di riscossione da parte dei fornitori. A decorrere dall'anno 2023 le relative misure sono adottate nel limite delle risorse di cui al comma 22. Entro il 30 giugno di ogni anno, l'ARERA, nell'esercizio delle proprie funzioni e competenze in relazione alla definizione dei criteri di efficienza economica nello svolgimento delle attività connesse al decommissioning delle centrali elettronucleari dismesse, alla chiusura del ciclo del combustibile e alle attività connesse e conseguenti, comunica al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica l'aggiornamento del piano delle attività, anche ai fini delle eventuali rimodulazioni finanziarie».

Al comma 21 dell'art. 1 si dispone, poi, che «il comma 298 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e il comma 493 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono abrogati».

Al comma 22 dell'art. 1 si stabilisce che «Per le finalità di cui al comma 20 è autorizzata la spesa di 400 milioni di euro annui a decorrere dal 2023, di cui 15 milioni di euro annui destinati alle misure di compensazione di cui all'art. 4, comma 1-bis, del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368. Le risorse sono trasferite alla Cassa per i servizi energetici e ambientali entro il 28 febbraio di ciascun anno».

Pertanto, solo nel 2022 vi è stata una effettiva riduzione del contributo compensativo territoriale.

Fermo restando, che, prima di tale intervento legislativo, il contributo pari all'aliquota applicata sulla tariffa elettrica per l'importo



di 0,015 centesimi di euro per kilowattora consumato, ha fatto ingresso nelle entrate dello Stato, sia pure attraverso due distinte modalità: il 70% nell'ambito delle entrate del bilancio dello Stato ed il 30% all'interno della Cassa Conguaglio, quale gestione fuori bilancio.

Non è stato più previsto quindi, un meccanismo compensativo forfettizzato, in relazione alle bollette elettriche a carico degli utenti, ma si è fissata una somma «secca» da ripartire, pari ad euro 15.000.000,00.

15. La tesi sostenuta in contrario dalla Procura generale non risulta condivisibile.

Per la Procura generale, infatti, deve tenersi conto del tenore di alcune norme contenute all'interno della legge finanziaria 30 dicembre 2004, n. 311, e segnatamente dell'art. 1, comma 295, che prevede la riduzione dei costi relativi ai monopoli di Stato, del comma 296, che riduce le dotazioni di enti ed organismi pubblici, del comma 297, che prevede la riduzione della spesa relativa al fondo per interventi strutturali di politica economica, e del comma 299, che riduce i trasferimenti a ferrovie, poste ed Anas, oltre al comma 300, che aggiorna l'imposta di registro, e al comma 302 che prevede maggiori entrate statali.

Per la Procura generale, dunque, «[l]a collocazione sistematica della disposizione di cui al comma 298 nel contesto del taglio lineare di diverse voci di spesa corrente milita[no] per l'interpretazione patrocinata dall'Avvocatura di Stato».

17. In realtà, deve tenersi conto che la legge 30/12/2004, n. 311 è la legge finanziaria 2005.

La legge finanziaria precede la legge di bilancio ed enuncia gli scostamenti rispetto a quanto preventivato in precedenza.

La ratio della legge finanziaria – e poi della legge di stabilità – era quella di dare una maggiore flessibilità alla manovra finanziaria



annuale, ingessata da una legge formale, priva di contenuti sostanziali.

Con la legge rinforzata n. 243/2012 la legge di stabilità è stata definitivamente superata.

La natura della legge finanziaria è, dunque, ben diversa dalla legge di bilancio, sicché non è consentita l'interpretazione di un comma di tale legge (e segnatamente il comma 298), semplicemente rapportandolo ai commi collocati, del tutto fortuitamente, in zona limitrofa di tale legge.

La legge di bilancio, infatti, per la dottrina, è un atto con forma di legge (all'epoca dei fatti di causa) con il quale il Parlamento, sulla base degli stati di previsione dei singoli ministeri, autorizza il governo allo svolgimento dell'attività amministrativa, che necessita di risorse finanziarie (con la modifica dell'art. 81, comma 3, Cost., però, si consente ora di iscrivere nuove spese direttamente nella stessa legge di bilancio).

La legge di bilancio ha, dunque, una duplice funzione: da un lato, di indirizzo dell'azione amministrativa del governo, ovvero di programmazione finanziaria nel breve termine; dall'altro, di autorizzazione e vincolo alle attività di imposizione di spesa.

In particolare, la legge n. 163 del 2016 (Modifiche alla legge n. 196 del 2009, in attuazione dell'art. 15 della legge n. 243 del 2012) ha rivisto il contenuto della funzione della legge di bilancio che, rispetto al passato, ha assunto carattere di legge sostanziale.

Solo con l'approvazione della legge di bilancio il Parlamento autorizza il governo al prelievo delle entrate e all'effettuazione delle spese per il successivo anno finanziario.

18. Pertanto, è necessario distinguere la fase di programmazione a medio termine degli obiettivi di finanza pubblica, ove il governo provvede all'elaborazione del documento di programmazione econo-



mico-finanziaria (DPEF), negli anni 2003 e 2004 (ora DEF), il quale contempla i criteri ed i parametri per la redazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato e della legge finanziaria.

Il DPEF, quindi, precede il bilancio, come pure la legge finanziaria.

Anche nella disciplina vigente, l'art. 7 della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) individua gli strumenti della programmazione: a) il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; b) la Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; [...] d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno.

18.1. Dopo la fase di programmazione subentra quella dell'adattamento delle grandezze finanziarie agli obiettivi programmatici. Tale fase culmina con l'approvazione del progetto di legge finanziaria e dei progetti di legge collegati.

Con tali provvedimenti si realizza la manovra annuale di finanza pubblica, ossia viene regolata la vigente legislazione di entrate di spesa al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi fissati dal DPEF.

Per la dottrina, la legge finanziaria - sostituita a partire dal 2010 (legge n. 196 del 2009) dalla legge di stabilità - ha finito per assumere ruoli onnicomprensivi, tanto da essere definita «legge omnibus» dalla Corte dei conti, nella quale si collocano misure proprie e misure improprie, affatto collegabili a un chiaro disegno di impostazione di politica economica.



Sul punto è intervenuta anche la Corte costituzionale, con ordinanza n. 17 del 2019, osservando - seppure in tema di approvazione della legge di bilancio annuale - che la funzione legislativa deve consentire «a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, proposta di testi alternativi e di emendamenti [...]» e ciò «vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche» (Corte cost., ordinanza n. 17 del 2019).

I testi legislativi di bilancio, dunque, sono costituiti da un unico articolo, senza la previsione e la divisione in titoli, sezioni e capi, la cui collocazione ben potrebbe essere di aiuto nell'interpretazione delle disposizioni.

Per la dottrina è ormai invalsa la prassi di concentrare in un solo articolo, frutto di un maxiemendamento governativo, composto di centinaia di commi ad oggetto eterogeneo e di difficile leggibilità.

Di qui, la mancata condivisione con l'interpretazione della Procura generale che, invece, propone una esegesi della norma, in particolare del comma 298 dell'art. 1, della legge finanziaria n. 311 del 2004, alla stregua esclusivamente dei pochissimi commi posti nelle vicinanze topografiche.

18.2. Solo successivamente vi è l'approvazione della legge di bilancio. È un atto con forma di legge con il quale il Parlamento assume la principale decisione di finanza pubblica, autorizzando il Governo all'erogazione delle spese, all'acquisizione delle entrate e alla realizzazione delle operazioni necessarie per la copertura dell'eventuale disavanzo.



Il progetto di bilancio annuale di previsione è articolato, per l'entrata e per la spesa, in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione.

18.3. Quanto alle spese, le stesse - all'epoca - erano ripartite in unità previsionali di base, suddivise tra spesa corrente e spesa in conto capitale e capitoli, in base all'oggetto, con contenuto economico e funzionale della spesa riferito alle categorie e alle funzioni.

All'attualità le spese vengono suddivise in: missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa; programmi, ai fini dell'approvazione parlamentare, ovvero aggregati di spesa con finalità omogenea; unità elementari di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione, che fino all'introduzione delle azioni, sono costituite da capitoli, nei quali le spese dello Stato sono ripartite in base all'oggetto della spesa e sono classificati alla stregua del contenuto economico funzionale delle spese in essi iscritte.

19. Quanto, poi, alla Nota esplicativa alla legge finanziaria del Ministero dell'economia del 14/12/2004, che per la Procura generale dimostrerebbe proprio l'intento del legislatore di procedere ad una riduzione dei proventi da destinare alla compensazione ambientale, tale esegesi non può essere condivisa.

In realtà, tale nota esplicativa prevede che «[r]imane il risparmio di spesa pari a 100 milioni sulla SOGIN, la società per la gestione dell'energia nucleare che è una delle voci di copertura del calo delle tasse. La norma non tocca le bollette, comporta solo un taglio di spese sulla Sogin».

Ed invero, come correttamente sottolineato nella memoria scritta dei Comuni, l'unico intento del legislatore risulta quello di limitare la



dotazione finanziaria in favore di SOGIN, che non svolge alcun ruolo nell'incasso dell'aliquota in bolletta, né nella sua distribuzione.

Ed infatti, trattandosi di gestione fuori bilancio (quella relativa alla Cassa di Conguaglio), trova applicazione l'art. 1 della legge n. 1041 del 25/11/1971, tuttora in vigore, a mente del quale «tutte le somme [...] che siano percepite [...] per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti o indiretti [...] - qualora la loro percezione dia luogo a gestioni fuori bilancio - devono essere versate in tesoreria nel termine inderogabile di 30 giorni, con imputazione al capitolo dello stato di previsione dell'entrata al quale si riferiscono ovvero al nuovo capitolo da istituire appositamente, qualora la natura delle entrate non ne consente l'attribuzione a capitoli già esistenti».

Ciò significa che le somme relative all'aliquota applicata sulle bollette elettriche sono transitate attraverso la Cassa conguaglio per il settore elettrico, con le modalità della tesoreria unica, mentre il CIPE, con apposita delibera, ha disposto l'attribuzione ai comuni, attraverso gli appositi capitoli di spesa.

Il rapporto, dunque, risulta trilaterale e si svolge tra la Cassa Conguaglio per il Settore elettrico, il CIPE, e quindi il Governo, e i Comuni titolari del diritto, ma finanziariamente tale rapporto risulta bilaterale, in ragione della natura di gestione fuori bilancio delle casse conguaglio, che fanno parte del bilancio dello Stato.

In sostanza, ARERA, con la delibera n. 231 del 2004, ha istituito un conto oneri dedicato, all'interno della Cassa Conguaglio per il Settore elettrico, in cui confluiscono le componenti tariffarie ed al quale il CIPE attinge per erogare contributi agli enti territoriali su cui insistono centrali nucleari.

La SOGIN, dunque, non interviene in alcun modo in quel rapporto e diversa è anche la sua fonte di finanziamento.



Per le misure di compensazione territoriale, infatti, ARERA ha istituito la componente tariffaria MCT, mentre per il finanziamento di SOGIN veniva utilizzata la componente tariffaria A2, destinata appunto alla «copertura degli oneri per il decommissioning nucleare».

20. Alla stregua di quanto sopra osservato, perde consistenza anche l'ulteriore considerazione dei ricorrenti esposta nella memoria scritta dell'Avvocatura.

Si sottolinea, in tale memoria, che la rimodulazione delle risorse assegnate ex lege ai comuni beneficiari di compensazioni territoriali sia pari a circa euro 15.000.000,00 e tale cifra corrisponde quasi esattamente alle somme sino ad oggi elargite dal comitato annualmente in applicazione delle norme all'epoca vigenti.

Con delibera n. 57 del 2018, relativa all'annualità 2016, è stata determinata la somma di euro 14.620.928,00; con delibera n. 52 del 2019, relativa all'annualità 2017, è stata individuata la somma di euro 14.824.415,00; con delibera n. 68 del 2020, per l'annualità 2018, è determinata la somma di euro 14.978.103,00; con la delibera n. 91 del 2021, con riferimento all'anno 2020, è stata attribuita la somma di euro 13.759.392,00; con la delibera n. 59 del 2022, per l'annualità 2021, è stata individuata la somma di euro 14.502.090,00; ciò avrebbe confermato implicitamente la correttezza dell'interpretazione propugnata dalle ricorrenti Amministrazioni statali.

Il dato empirico qui rappresentato non può certo travolgere le cogenti norme di contabilità pubblica sopra indicate.

21. Neppure convincono le due norme di legge richiamate dall'Avvocatura generale dello Stato in sede di discussione, perché in entrambi i casi le somme in eccedenza sono state indirizzate presso specifici capitoli di spesa che, invece, nella fattispecie in esame non



solo non sono stati indicati dalla legge finanziaria 2005, ma neppure risultano indicati successivamente dai ricorrenti.

Si fa riferimento all'art. 2, comma 19, della legge 28/12/1995, n. 549, a mente del quale, «[l]'esecuzione del lavoro straordinario comporta, a carico delle imprese con più di quindici dipendenti, il versamento, a favore del Fondo prestazioni temporanee dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), di un contributo pari al 5 per cento della retribuzione relativa alle ore di straordinario compiute [...]».

L'art. 2, comma 20, poi dà luogo alla diversa destinazione delle somme eccedentarie su un preciso capitolo di spesa («La quota del gettito contributivo di cui al comma 19 eccedente la somma di lire 275 miliardi per l'anno 1996 e di lire 300 miliardi a decorrere dal 1997, è versata dall'INPS all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnata al capitolo 1176 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, concernente il Fondo per l'occupazione [...] per finanziare misure di riduzione dell'orario di lavoro e di flessibilità dell'orario medesimo»).

Si mantiene, tra l'altro, in questo caso, la medesima finalità legislativa nell'ambito della riassegnazione delle somme, nell'ottica di una maggior tutela della disciplina lavoristica.

22. Lo stesso vale per l'art. 1, commi 38-40, della legge 23/12/2005, n. 266.

Al comma 38 si prevede che «per l'anno 2006 una quota pari al 60 per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali, di cui all'articolo 585 del regolamento di cui al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, comunque costituite presso le sezioni di tesoreria, e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, alimentati anche parzialmente con fondi del bilancio dello Stato, con esclusione di quelli accesi ai sensi degli articoli 576 e seguenti del predetto rego-



lamento di cui al regio decreto n. 827 del 1924, non movimentati da oltre un anno, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il mese di gennaio 2006».

Ai sensi del comma 40 «[u]n importo pari ad un sesto delle somme versate ai sensi del comma 38 è contestualmente iscritto in un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per la restituzione parziale alle amministrazioni interessate su loro motivata richiesta per la riassegnazione ai pertinenti conti di tesoreria».

Anche in questo caso si fa riferimento ad un apposito capitolo di bilancio da istituire per destinarsi le risorse.

23. Del resto, a conferma della doverosa interpretazione costituzionalmente interpretata della normativa in esame, si osserva che la Corte costituzionale, con sentenza n. 326 del 2010, con riferimento all'art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009, che disponeva la cessazione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane, ha ravvisato un vulnus costituzionale, ritenendo che la normativa non conteneva alcuna indicazione, che pure sarebbe stata necessaria, in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento.

La norma, dunque, presentava profili di irragionevolezza, che si riverberavano sull'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, come disegnata dall'art. 119 della Costituzione, lasciando privo di copertura finanziaria un settore di rilievo.

24. Resta, allora, priva di fondamento la tesi dei ricorrenti, che reputa la necessità di una nuova norma di legge (anche) per la riassegnazione delle somme ai Comuni, mentre, in realtà, trattasi solo di «riconduzione al regime di contabilità ordinaria» di un regime a



gestione fuori bilancio, in quanto si è in presenza di «imputazioni di spesa che vi hanno dato origine [alla disponibilità di ciascuna gestione]».

Al contrario, non essendo state soppresse «le competenze delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine», occorre una nuova norma di legge per la riassegnazione delle somme, già destinate ai capitoli di bilancio degli enti locali, ad ulteriori capitoli di spesa da istituire necessariamente.

Su questo profilo, si ribadisce, non v'è stata allegazione – e dimostrazione – alcuna dei ricorrenti, neppure in sede di pubblica udienza.

25. Le spese del giudizio di legittimità, stante la complessità della controversia e la novità della questione trattata, vanno interamente compensate dalle parti.

26. Non sono tenute al pagamento del raddoppio del contributo unificato, ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, le Amministrazioni dello Stato (Cass. n. 20682 del 2020).

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Compensa interamente tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026

Il Consigliere Estensore

Luigi D'Orazio

Il Presidente

Guido Mercolino

