

Pubblicato il 30/04/2025

N. 03652/2025REG.PROV.COLL.
N. 09790/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9790 del 2023, proposto da
Abignente Mariano in proprio e in qualità di titolare dell'omonima ditta
individuale, rappresentato e difeso dall'avvocato Cesare Verdacchi, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, Presidenza del
Consiglio dei Ministri, 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, 12;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avvocato Rita Santo, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n.
06633/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2025 il Cons. Roberta Ravasio;

Dato atto

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente è proprietario e conduttore di terreni inclusi nel Piano Faunistico Venatorio della Regione Lazio.

2. Con il ricorso introduttivo del primo grado, proposto innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, il sig. Abignente ha agito in giudizio perché intende conseguire il contributo previsto dall'art. 15, comma 1 e 2, della L. n. 157/92, secondo cui *“Per l'utilizzazione dei fondi inclusi nel piano faunistico-venatorio regionale ai fini della gestione programmata della caccia, è dovuto ai proprietari o conduttori un contributo da determinarsi a cura della amministrazione regionale in relazione alla estensione, alle condizioni agronomiche, alle misure dirette alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente. 2. All'onere derivante dalla erogazione del contributo di cui al comma 1, si provvede con il gettito derivante dalla istituzione delle tasse di concessione regionale di cui all'articolo 23.”*.

2.1. In particolare, il ricorrente ha premesso, in ricorso, che ai sensi dell'art. 36, comma 6, della L. n. 157/92 le Regioni avrebbero dovuto adottare le rispettive norme di attuazione di tale legge entro un anno dall'entrata in vigore della stessa o nel successivo termine assegnato dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste; che nell'inerzia delle Regioni detta normativa

di attuazione avrebbe dovuto essere adottata, in via sostitutiva, dalla Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste; che la Regione Lazio non vi aveva ancora provveduto; che sebbene sollecitate con diffida del 26 agosto 2020 né la Regione Lazio né il Ministero avevano dato corso agli adempimenti necessari a pervenire alla approvazione della normativa attuativa di che trattasi.

2.2. Quindi ha chiesto, in via principale, di accertare e dichiarare la violazione e la falsa applicazione della L.157/92 da parte delle p.a. resistenti, per le motivazioni in narrativa esplicate, condannandole, per l'effetto, a dare esecuzione alla predetta L.157/1992, con le modalità da essa stabilite, assegnando pertanto alle p.a. resistenti un termine entro il quale provvedere alla determinazione del contributo spettante ai proprietari e conduttori dei terreni che ricadono nel Piano Faunistico Venatorio Regionale e delle modalità di erogazione di tale contributo. In via subordinata chiedeva accertarsi e dichiararsi il silenzio inadempimento delle p.a. resistenti rispetto all'istanza del 26.8.2020 presentata dal ricorrente, ordinando alle medesime di emettere provvedimento di accoglimento nel termine ritenuto congruo.

3. In esito al giudizio l'adito TAR ha dichiarato inammissibile sia la domanda principale, ritenendola finalizzata a sollecitare l'adozione di atti di natura normativa; sia la domanda subordinata, ritenendo che la posizione soggettiva azionata dal sig. Abbignante sia di diritto soggettivo, tutelabile come tale con azione di accertamento avanti al Giudice Ordinario, e non con l'azione avverso il silenzio della p.a., proposta ai sensi degli articoli 117 e 31 c.p.a.

4. Avverso tale decisione ha proposto appello il sig. Abignente.

5. Per resistere al gravame si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, nonché la Regione Lazio.

6. La causa è stata chiamata per la discussione alla pubblica udienza del 13 marzo 2025, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. Con unico motivo d'appello il sig. Abignente deduce l'erroneità dell'appellata sentenza per violazione e falsa applicazione degli artt. 14, 15, 36 della L.157/1992, violazione ed erronea applicazione 34, comma 2 c.p.a., violazione della legge n. 241/1990, illogicità, apoditticità, tautologicità ed erroneità della motivazione.

L'appellante rileva che la L. n. 157/92 impone alle amministrazioni regionali di corrispondere ai proprietari di terreni inclusi nei piani faunistici venatori regionali un contributo commisurato alla estensione, alle condizioni agronomiche e alle misure dirette alla tutela e valorizzazione dell'ambiente: la norma che prevede il contributo vincolerebbe le amministrazioni nell'*an*, nel *quid* e nel *quando*, ma non anche nel *quantum*, avendo lasciato alle regioni il potere di scegliere, nei limiti dettati dalla legge stessa, l'ammontare del contributo.

L'appellante non avrebbe affatto chiesto al giudice di condannare le amministrazioni resistente alla emanazione di atti di natura normativa, e tanto meno di sostituirsi all'amministrazione nella emanazione delle norme attuative: scopo del ricorso era, invece, essenzialmente quello di sollecitare e amministrazioni a dare corso agli adempimenti di competenza.

Il TAR avrebbe errato anche nel qualificare la posizione soggettiva azionata come di diritto soggettivo, essendo pacifico che la L. n. 157/92 non ha indicato l'effettiva entità del contributo, al quale fine è appunto necessaria la preventiva approvazione della normativa di attuazione.

Pertanto il TAR avrebbe quantomeno dovuto accogliere la domanda subordinata, tanto più che il ricorrente non ha chiesto accertarsi il di lui diritto a percepire il diritto di credito, nei confronti della Regione, relativo al contributo in esame.

L'appellante ha quindi insistito per l'accoglimento, previa riforma della appellata sentenza, delle domande già formulate nel corso del primo grado di giudizio.

8. Costituendosi in giudizio la Regione Lazio ha ribadito la correttezza delle statuizioni contenute nella appellata decisione.

9. Le Amministrazioni statali, invece, hanno preliminarmente richiamato l'eccezione, già formulata in primo grado, con cui si evidenziava che l'appellante avrebbe dovuto inviare l'istanza sollecitatoria anche al Ministero dell'Ambiente, al quale avrebbe anche dovuto essere esteso il contraddittorio giurisdizionale, ed hanno anche segnalato la necessità di disporre del mutamento del rito, venendo appunto in considerazione una domanda proposta ai sensi dell'art. 117 c.p.a.

9.1. Nel merito hanno ribadito che all'art. 15 della L. n. 157/92 dovrebbe darsi corso con atto normativo, cioè con legge o con regolamento regionale, sia perché devono essere stabiliti i criteri di quantificazione del contributo, sia ai fini della regolamentazione della procedura: deporrebbe in tal senso anche la circostanza che l'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92 prevede che il Ministero, nell'esercizio del potere sostitutivo, dovrebbe intervenire con le modalità indicate all'art. 14, comma 15, che – a detta del Ministero – dovrebbero essere le medesime - cioè “norme” o “legge” - con cui il Ministero provvede dovrebbe assicurare l'attuazione degli adempimenti indicati all'art. 14, commi 1, 5 e 9. In ogni caso, secondo le Amministrazioni statali è evidente che il contributo in questione deve essere regolamentato con una cornice normativa, ma l'art. 34, comma 1, c.p.a., tutela il privato contro l'inerzia provvedimentale, e non contro l'inerzia normativa.

9.2. Inoltre, il fatto che il contributo non sia stato quantificato dalla norma non implica che esso non costituisca l'oggetto di un diritto soggettivo, non tutelabile con il rito del silenzio.

9.3. Da ultimo, le Amministrazioni statali eccepiscono che, comunque, la domanda per silenzio inadempimento sarebbe tardiva, avuto riguardo alla circostanza che la Regione Lazio avrebbe dovuto adottare le norme attuative, alternativamente (i) entro il 26 luglio 1998, termine fissato alle Regioni per dare attuazione alle previsioni della L. n. 157/92, oppure (ii) entro

il 16 settembre 2011, termine in cui è scaduto l'anno dalla entrata in vigore dell'art. 31, comma 2, c.p.a., il quale dispone che l'azione per il silenzio deve essere proposta entro l'anno dalla conclusione del procedimento.

10. Le difese delle Amministrazioni resistenti, per quanto suggestive, non sono idonee a determinare il rigetto dell'appello, che va accolto, con parziale riforma dell'impugnata sentenza, tenuto conto del fatto che l'appellante, con l'atto d'appello, ha sostanzialmente rinunciato alla richiesta, formulata con la domanda principale del ricorso introduttivo di primo grado, di condanna delle Amministrazioni al pagamento del contributo.

11. Tanto precisato, occorre in primo luogo rilevare che la L. n. 157/92 in realtà non impone affatto, come sostengono le Amministrazioni, di disciplinare il contributo in questione con un atto generale di natura normativa: è vero che la L. n. 157/92 in più casi prevede che le regioni vi diano attuazione con "norme" o con "legge": tale è, ad esempio, il caso della ripartizione del territorio in ambiti territoriali di caccia (art. 14, comma 1), della regolamentazione dell'accesso alla caccia (art. 14, comma 5) e della disciplina della partecipazione dei cacciatori alla gestione degli ambiti territoriali di caccia, (art. 14, comma 9), ove il legislatore nazionale ha effettivamente dato l'indicazione che l'attuazione della previsione di norma statale avvenga con un atto di carattere normativo. Tale indicazione, tuttavia, non è stata data in tutti i casi in cui il legislatore nazionale ha richiesto, nell'ambito della L. n. 157/92, una attività regionale integrativa del precetto statale, e proprio il fatto che solo in taluni casi abbia fatto espresso riferimento alla necessità che le regioni adottassero delle "norme" induce ad affermare che fuori da detti casi le regioni fossero libere di dare attuazione ai precetti anche con atti amministrativi di natura generale.

11.1. Tra tali casi rientra, appunto, quello di cui all'art. 15, commi 1 e 2, della L. n. 157/92, che non allude minimamente ad alcun tipo di attività normativa per la determinazione dei criteri di quantificazione del contributo dovuto ai proprietari, sulla base dei criteri generali individuati dal legislatore nazionale.

12. Questo tipo specifico di attività neppure può ritenersi necessariamente compreso, per volontà del legislatore, in quella di adeguamento della legislazione regionale ai principi ed alle norme stabilite dalla L. n. 157/92, attività per la quale l'art. 36, comma 6, della L. n. 157/92 fissava alle regioni il termine del 31 luglio 1997: del resto, il margine di discrezionalità residuo alle Regioni è assai limitato sul punto, avendo il legislatore statale già stabilito sia l'obbligo di pagare il contributo, sia i criteri generali ai quali parametrarlo, sicché si tratta di una previsione quasi autoesecutiva, che non necessitava di una legislazione di carattere primario di adeguamento.

12.1. Piuttosto è evidente, dall'art. 15, comma 2 - secondo cui *“All'onere derivante dalla erogazione del contributo di cui al comma 1, si provvede con il gettito derivante dalla istituzione delle tasse di concessione regionale di cui all'art. 23”* - che la materiale erogazione del contributo resta subordinata allo stanziamento, nel bilancio regionale, delle somme necessarie al pagamento del contributo, da finanziare con il gettito derivante dalla tassa regionale di abilitazione all'esercizio venatorio, gettito che peraltro è destinato in generale a finanziare tutti i mezzi necessari per realizzare i fini previsti dalla L. n. 157/92 (art. 23, comma 1): pertanto è evidente che l'erogazione del contributo è annualmente condizionata da tale stanziamento e, quindi, dalla legge annuale di approvazione del bilancio di previsione regionale. Ciò implica che il procedimento che crea la prima fondamentale condizione che rende possibile il pagamento del contributo regionale, si apre e chiude ogni anno: si deve quindi ammettere che anche il procedimento di approvazione della disciplina attuativa dell'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92 si sia aperto e chiuso ogni anno, in concomitanza con la legge di approvazione del bilancio di previsione regionale, posto che la disciplina “sostanziale” di erogazione del contributo assume un senso solo nel momento in cui viene ad esistenza lo stanziamento necessario: in una simile condizione il sig. Abignente avrebbe potuto, stanziamento permettendo, reiterare ogni anno la richiesta di avvio del procedimento di approvazione della disciplina attuativa in questione.

12.2. Le considerazioni che precedono consentono di superare l'obiezione secondo cui l'azione ex art. 117 c.p.a., intentata dal signor Abignente con il ricorso introduttivo di primo grado sarebbe tardiva, per essere stata avviata quando il termine di definizione del procedimento attuativo dell'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92, era ormai decorso da più di un anno: sulla base di quanto esposto ai paragrafi che precedono il ricorso introduttivo di primo grado, da qualificarsi quale ricorso ex art. 117 c.p.a., deve ritenersi tempestivo.

12.3. Non può peraltro sottacersi, benché la questione non sia stata rappresentata dalle Amministrazioni, che la Regione Lazio, con L.R. n. 17/1995 ha approvato le norme attuative della L. n. 157/92, il cui articolo 31 era (ed è), sostanzialmente, meramente riproduttivo dell'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92: esso stabilisce che *“Per l'utilizzazione dei fondi inclusi nel piano faunistico-venatorio regionale ai fini della gestione programmata della caccia, è dovuto ai proprietari o conduttori un contributo finalizzato alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, determinato, per ciascun anno finanziario a partire dalla stagione venatoria 1995/1996, con la legge di approvazione del bilancio della Regione, in relazione alla estensione, alle condizioni agronomiche e alle misure dirette alla tutela ed alla valorizzazione dell'ambiente. Tale contributo è gestito dagli organi direttivi degli ATC competenti per territorio.”*

12.4. Con la L.R. n. 14/2021 al citato art. 31, della L.R. n. 17/1995, è stato aggiunto il comma 1 bis, il quale prevede che *“Entro il 30 settembre 2021 la Giunta regionale adotta tutti gli atti necessari a stabilire la quota di onere per l'erogazione del contributo per la servitù venatoria di cui al comma 1, al quale si provvede con il gettito derivante dalla tassa di concessione regionale, ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e successive modifiche, per il rilascio dell'abilitazione all'esercizio venatorio. Entro il 31 dicembre 2021 la Giunta regionale adotta, altresì, il regolamento per l'erogazione dei contributi dovuti ai proprietari e conduttori dei fondi inclusi nel piano faunistico-venatorio regionale. Le modalità di erogazione dei contributi per servitù venatoria e le relative quote sono pubblicate sul sito istituzionale della Regione...”*.

12.5. Rispetto alla indicata scadenza del 31 dicembre 2021 il ricorso introduttivo del primo grado, notificato nell'aprile 2021, sarebbe addirittura in

anticipo, e avrebbe potuto dubitarsi della relativa procedibilità: tale aspetto, tuttavia, è rimasto superato dall'andamento del processo, posto che, essendo stato trattato con rito ordinario, l'udienza di discussione del ricorso è stata celebrata il 25 gennaio 2023, quando il termine era ormai ampiamente decorso e l'inerzia della Regione era ormai conclamata.

13. E' ora possibile passare alla disamina del problema fondamentale posto dalle Amministrazioni resistenti, ovvero alla questione se sia possibile azionare il rito ex art. 117 c.p.a. a fronte dell'inerzia di una amministrazione nella approvazione di un atto amministrativo di natura generale o di un atto di natura normativa.

13.1. Il Collegio non ignora che è orientamento consolidato di questo Consiglio di Stato quello secondo cui si è al di fuori dei presupposti dell'azione avverso il silenzio quando si sollecita all'amministrazione non una specifica attività provvedimentale ma una attività di carattere generale (Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 7090; 27 dicembre 2017, n. 6096; sez. V, 9 marzo 2015, n. 1182; sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798; 7 luglio 2009, n. 4351): tale orientamento valorizza la presunta impossibilità, in tal caso, di individuare specifici "destinatari" degli atti sollecitati, in capo ai quali possa radicarsi una posizione giuridica qualificata e differenziata, definibile come di interesse legittimo. Per questa via si perviene ad affermare la impraticabilità del rito del silenzio laddove manchi uno specifico e individuato destinatario dell'azione amministrativa: ciò vale, *a fortiori*, con specifico riferimento agli atti normativi che, per la loro generalità e astrattezza vedono quali loro destinatari la collettività, ovvero, categorie di soggetti genericamente e astrattamente determinate (Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206).

13.2. E' stato, tuttavia, sottolineato, da altre pronunce, che la preclusione all'esperibilità del rito sul silenzio nei confronti di atti amministrativi generali o di atti normativi non deriva dal mero carattere regolamentare o generale dell'atto di cui si invoca l'adozione, quanto piuttosto dal fatto che, in ragione dell'ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti

destinatari, non individuabili *ex ante* e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l'opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura. Non vi sarebbe, quindi, una preclusione di tipo "teorico" ed assoluta, alla esperibilità del rito del silenzio nei confronti di atti generali e normativi; conseguentemente è stata affermata l'ammissibilità del rito del silenzio laddove si possano individuare interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi ad oggetto attività di natura generale programmatica e pianificatoria dovuta nell'*an* ma discrezionale nel *quomodo* e nel *quid* (Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273; C.g.a., sez. giur., 9 ottobre 2020, n. 905), evidenziandosi, altresì, che, in mancanza di una puntuale previsione normativa, l'amministrazione non può sospendere o interrompere *sine die* il procedimento di approvazione (Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020, n. 2212).

13.3. Valga del resto la considerazione che anche i procedimenti di approvazione degli atti amministrativi generali e degli atti normativi non sono esclusi dal campo di applicazione della L. n. 241/90, come dimostra il fatto che l'art. 13 di tale legge sottrae gli indicati procedimenti solo all'applicazione del Capo III della legge, e non a tutta la legge. Tenuto conto di ciò nonché del fatto che gli artt. 31 e 117 c.p.a. si riferiscono, genericamente, alla conclusione del "*procedimento amministrativo*", senza fare esplicito riferimento al procedimento di approvazione di uno specifico atto amministrativo, si ricava che non sono gli artt. 31 e 117 c.p.a. a costituire un ostacolo insormontabile alla esperibilità del rito del silenzio nei confronti dell'inerzia delle amministrazioni nella approvazione di atti amministrativi generali o di natura normativa: l'unico vero limite che si ricava da tali norme è che il silenzio deve avere ad oggetto una attività amministrativa, il che esclude che detto rito possa essere attivato per lamentare l'inerzia nell'approvazione di atti di natura legislativa.

13.4. Anche la Corte costituzionale ha da tempo affermato che i principi generali di cui alla l. 241 del 1990 e, in particolare, quelli contemplati dall'art. 2, comma 2, che impone alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro il termine all'uopo definito dalla legge, debbono essere applicati anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione: tale dovere prescinde dal fatto che il procedimento consegua ad una istanza di parte o debba essere iniziato d'ufficio, sicché l'inosservanza del termine di definizione del procedimento, pur non comportando la decadenza dal potere, connota in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento (Corte cost., n. 176 del 2004, n. 355 del 2002, n. 262 del 1997).

13.5. E' stato ancora osservato che ai fini dell'individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura, non rileva l'ampiezza della discrezionalità, salvo il caso in cui quest'ultima investa anche l'*an* del provvedere (è il caso, ad esempio degli strumenti di pianificazione generale in materia urbanistica e relative varianti: Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798); in tali casi, infatti, al pari di quelli relativi al ritardo nella emanazione di atti normativi, è da escludersi la sussistenza di un obbligo di provvedere, anche in considerazione delle valutazioni *lato sensu* politiche riservate alla p.a. che rendono l'inerzia sostanzialmente insindacabile da parte del giudice amministrativo (arg. ex art. 7, comma 1, ultimo periodo, c.p.a.).

13.6. Applicate le coordinate che precedono al caso di specie, il Collegio ritiene che l'attività che la Regione Lazio avrebbe dovuto implementare per dare attuazione all'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92, possiede tutte le caratteristiche per essere coercibile in via giudiziale, sia che si tratti di un atto amministrativo di carattere generale, sia che si tratti di un regolamento. Invero:

- nel caso di specie la discrezionalità lasciata alle regioni è assai limitata, poiché non si estende né alla decisione del se corrispondere il contributo, né alla decisione del se adottare la disciplina attuativa, aspetti ambedue già risolti a monte dal legislatore nazionale, che ha imposto sia l'obbligo di pagare il contributo per l'imposizione della servitù venatoria derivante dalla inclusione di terreni nel piano faunistico regionale, sia l'obbligo di approvare la disciplina attuativa: si è, dunque, al cospetto di una attività amministrativa che le regioni debbono obbligatoriamente avviare d'ufficio; inoltre, la discrezionalità delle regioni è stata sostanzialmente azzerata con riferimento alla individuazione dei soggetti aventi diritto al contributo, e debitamente limitata anche in ordine al *quantum*, avendo il legislatore nazionale indicato anche i criteri generali cui deve farsi riferimento (estensione, condizioni agronomiche, misure dirette alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente);

- le limitazioni alla discrezionalità delle regioni, dianzi evidenziate, consentono di individuare agevolmente i soggetti titolari di un evidente interesse alla approvazione della normativa attuativa, che si compendia nella ulteriore specificazione dei criteri generali di attribuzione del contributo e nella articolazione del procedimento; consentono, inoltre, di escludere che venga in considerazione una attività di tipo politico, sempre per la ragione che le scelte di tipo politico sono state, in questo caso, già compiute a monte dal legislatore nazionale; nel caso di specie è pacifico l'interesse dell'appellante alla approvazione della disciplina attuativa, non essendo in contestazione la circostanza che egli è proprietario di terreni inclusi nel piano faunistico della Regione Lazio e che, pertanto, come tale può aspirare ad ottenere il contributo.

14. Il Collegio ritiene, ancora, che sia completamente infondata l'eccezione delle Amministrazioni resistenti di inammissibilità del ricorso di primo grado, quale ricorso ex art. 117 c.p.a., in ragione della natura di diritto soggettivo azionata dall'appellante.

14.1. Merita sottolineare che con l'istanza del 26 agosto 2020 il sig. Abignente non ha chiesto l'erogazione del contributo, ma ha invece invitato e diffidato le Amministrazioni destinatarie *“a dare esecuzione alla L. n. 157/1992 nei modi e nei termini di legge e comunque non oltre trenta giorni dalla ricezione della presente, con la più ampia riserva di adire anche differenti Autorità nazionali competenti per materia”*: ha cioè chiesto che le Amministrazioni destinatarie, ciascuna per la propria competenza, dessero avvio all'approvazione degli atti propedeutici al riconoscimento del contributo.

14.2. Di conseguenza, in disparte la considerazione che la mancata individuazione, da parte della Regione, dei criteri specifici di attribuzione del contributo ne precludono la quantificazione e, quindi, impediscono alla posizione di vantaggio già individuata dal legislatore nazionale di evolvere in diritto soggettivo perfetto, è evidente che oggetto della istanza sollecitatoria e della domanda subordinata articolata con il ricorso introduttivo del primo grado è l'interesse legittimo e qualificato dell'appellante alla approvazione della disciplina idonea a far sorgere il suo diritto soggettivo, rendendolo coercibile.

15. Quanto, infine, alla necessità che il ricorso introduttivo del giudizio dovesse essere notificato anche al Ministero dell'Ambiente, il Collegio ritiene che tale Dicastero non possa qualificarsi all'attualità quale “controinteressato”, ai fini dell'art. 31, comma 1, c.p.a.: vero è che l'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92 individua solo il Ministero dell'agricoltura e delle foreste quale soggetto tenuto ad agire in via sostitutiva, seppure con le modalità indicate all'art. 14, comma 15: il combinato disposto delle due norme implica, dunque, che per l'attuazione delle previsioni dell'art. 15, della L. n. 157/92, il soggetto interlocutore con le Regioni è solo il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, anche per ragioni di semplificazione: ad esso spetta coinvolgere, al momento opportuno il Ministero dell'Ambiente, il Consiglio dei Ministri e il Presidente del Consiglio dei Ministri. Per la corretta instaurazione del giudizio era dunque necessaria, e sufficiente, la notifica del ricorso al solo MASAF.

16. All'esito dell'*excursus* che precede risultano sussistere, con riferimento alla domanda articolata in via subordinata dall'appellante, tutte le condizioni di ammissibilità del ricorso ex art. 117 c.p.a. proposto dal sig. Abignente, posto che:

- viene in considerazione una attività amministrativa di carattere doveroso, e quindi l'obbligo dell'amministrazione di concludere il procedimento;
- non viene in considerazione, invece, attività discrezionale nell'*an* o di tipo politico;
- il termine di conclusione del procedimento è scaduto, ed il ricorso è stato proposto nel termine di decadenza annuale fissato dall'art. 31, comma 2, c.p.a.;
- l'appellante è titolare di un interesse legittimo qualificato alla conclusione del procedimento;
- il *petitum* sostanziale dedotto in giudizio non è un diritto soggettivo perfetto;
- il ricorso è stato notificato a tutti i soggetti contraddittori necessari.

17. L'appello è, conclusivamente, fondato. Per l'effetto, in parziale riforma della appellata sentenza, va accolto il ricorso di primo grado, limitatamente alla domanda subordinata, ai soli fini della fissazione di un termine, alla Regione Lazio, per concludere il procedimento relativo alla approvazione degli atti necessari a dare attuazione all'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92, decorso il quale il MASAF avvierà gli adempimenti di competenza.

18. La complessità e la novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie; per l'effetto, in parziale riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 06633/2023, accoglie il ricorso di primo grado nei limiti e nei sensi di cui in motivazione; per l'effetto:

- fissa alla Regione Lazio termine di 90 giorni, decorrente dalla pubblicazione della presente decisione, per la conclusione del procedimento di approvazione della disciplina attuativa dell'art. 15, comma 1, della L. n. 157/92, con le forme (atto amministrativo generale o regolamento) che riterrà opportune, decorso il quale il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste darà corso agli adempimenti previsti dall'art. 15, comma 11 e 14, comma 15, della L. n. 157/1992.

Compensa tra tutte le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Gudrun Agostini, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO