

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 35

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 agosto 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 14 agosto 2025 (del Tribunale di Potenza).
Parlamento – Immunità parlamentari – Procedimento penale nei confronti di M. R., senatore all’epoca dei fatti, per il reato di diffamazione aggravata, ex art. 595, terzo comma, cod. pen., per le dichiarazioni rese nei confronti di F. B. nel corso di una trasmissione televisiva – Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.
 – Deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 (doc. IV-*quater*, n. 3). Pag. 1
- N. 143. Ordinanza del Tribunale di Arezzo del 28 aprile 2025
Reati e pene – Reati transnazionali ai sensi dell’art. 3 della legge n. 146 del 2006 – Confisca per equivalente – Denunciata applicazione della confisca di somme di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato, con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.
 – Legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), art. 11. Pag. 3
- N. 144. Ordinanza del Tribunale di Arezzo del 29 aprile 2025
Reati e pene – Reati transnazionali ai sensi dell’art. 3 della legge n. 146 del 2006 – Confisca per equivalente – Denunciata applicazione della confisca di somme di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato, con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.
 – Legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), art. 11. Pag. 16
- N. 145. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 16 giugno 2025
Reati e pene – Riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico – Obbligo di preavviso al questore – Denunciata previsione della sanzione penale in caso di inosservanza.
 – Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 18, terzo comma.
Reati e pene – Danneggiamento – Denunciata previsione della rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.
 – Codice penale, art. 635, primo comma [, nel testo modificato dall’art. 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo n. 7 del 2016 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67)].
In via subordinata: Reati e pene – Danneggiamento – Modifiche normative ad opera del d.lgs. n. 7 del 2016 – Denunciata previsione che sia punita anche la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.



- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 2, comma 1, lettera l); codice penale art. 635. . . .

Pag. 29

N. 146. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della stessa legge e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – Raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propeedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea, finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione – Previsione che qualora l'istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un'area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l'area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale n. 35 del 1995.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi, 2, 5, 7, 8; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di



ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, *c-bis*), *c-bis.1*), e *c-ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-*bis* dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Previsione che l'art. 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo, n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199 del 2021.

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

Pag. 43

N. 147. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Torino del 5 giugno 2025

Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 123 del 2023, come convertito – Denunciata esclusione dell'applicabilità delle disposizioni del comma 1 dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, ai delitti previsti dall'art. 609-*bis* cod. pen. (violenza sessuale), nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* cod. pen. e, comunque, preclusione di deroghe.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-*bis*. . .

Pag. 75





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 14 agosto 2025
(del Tribunale di Potenza)

Parlamento – Immunità parlamentari – Procedimento penale nei confronti di M. R., senatore all’epoca dei fatti, per il reato di diffamazione aggravata, ex art. 595, terzo comma, cod. pen., per le dichiarazioni rese nei confronti di F. B. nel corso di una trasmissione televisiva – Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 (doc. IV-*quater*, n. 3).

TRIBUNALE DI POTENZA

SEZIONE UNICA PENALE

Norme impugnate: Deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 (doc. IV - *quater* n. 3), che ha dichiarato l’insindacabilità, ai sensi dell’art. 68, primo comma della Costituzione, delle opinioni espresse dal sen. Matteo Renzi nei confronti del dott. Francesco Basentini, nell’ambito di un procedimento penale pendente innanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza.

Il G.M. solleva — mediante ricorso alla Corte costituzionale — conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2014, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal sen. Matteo Renzi nei confronti del dott. Francesco Basentini per i seguenti

MOTIVI

Esaminati gli atti del processo si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica di affermare, con deliberazione del 7 maggio 2024, che le dichiarazioni rese dal sen. Matteo Renzi nei confronti del dott. Basentini, all’epoca dei fatti senatore, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la predetta deliberazione del Senato della Repubblica.

Il giudice ricorrente è assegnatario del processo penale n. 178/2024 (registro generale del Tribunale di Potenza) pendente in fase processuale — di udienza predibattimentale — nei confronti del sen. Matteo Renzi, nato a Firenze in data 11 gennaio 1975, con domicilio eletto presso lo studio professionale del proprio difensore di fiducia, avv. Lorenzo Pellegrini del foro di Firenze, imputato del reato previsto e punito dall’art. 595, terzo comma, del codice penale, perché, rilasciando le seguenti dichiarazioni nel corso della trasmissione televisiva «Non è l’Arena» del 29 maggio 2022, «siccome io so che cosa ha fatto Basentini quando io ero Presidente del Consiglio e siccome so cosa ha fatto quando era al DAP e siccome io ho chiesto le dimissioni di Basentini, se pensa che io stia dicendo qualcosa di non giusto, mi quereli. Aggiungo, l’indagine Tempo Rossa è stata uno scandalo, l’ennesimo buco nell’acqua nonché «l’obiettivo non era fare un processo ... Basentini si è ... ha organizzato ... ha indagato partendo da una presunta ipotesi di reato è stato protagonista di un buco nell’acqua e come premio è andato al DAP. Al DAP è riuscito nell’impresa di non gestire la vicenda COVID», lasciando intendere che l’attività di indagine coordinata dal Basentini, quale sostituto procuratore in servizio presso la Procura di Potenza, fosse stata funzionale ad ottenere la nomina quale capo del dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria da parte del Ministro Alfonso Bonafede conto anche di quanto riferito nel corso della trasmissione

— 1 —



allorché affermava che in conseguenza di tale indagine, nonché qualificando la predetta indagine come «uno scandalo» e «l'ennesimo buco nell'acqua», peraltro omettendo di considerare la pendenza del procedimento penale e l'emissione di diverse sentenze di condanna nei confronti di molteplici imputati (alcuni dei quali titolari della qualifica dirigenziale nell'organico societario dell'ENI) nonché dell'ENI quale persona giuridica, con le condotte sopra indicate offendeva la reputazione ed il prestigio del Basentini Francesco. Con l'aggravante di cui all'art. 595, comma III codice penale per aver commesso il fatto con altro mezzo di pubblicità.

Dall'esame degli atti possesso, si rileva che le frasi utilizzate dal sen. Renzi, analiticamente riportate nella impugnazione definitiva del decreto di citazione a giudizio emesso dalla Procura di Potenza, sono state rese nel corso di una trasmissione televisiva con diffusione nazionale; che il Senato della Repubblica, nella seduta del 7 maggio 2024, esprimeva voto favorevole alla applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito del procedimento penale in trattazione.

Nel caso in esame, tuttavia, non si individua uno specifico «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e l'attività parlamentare dell'imputato, ravvisabile solo quando sussista una «sostanziale identità di contenuto» tra l'atto parlamentare e detta manifestazione di pensiero.

Le dichiarazioni *extra moenia* oggetto del presente conflitto non si ritengono funzionalmente collegate alle dichiarazioni precedentemente rese in Senato in data 20 maggio 2020, del seguente tenore testuale «Noi dobbiamo essere conseguente con lei e dirle signor Presidente del Consiglio che se il Ministro della giustizia ci avesse ascoltato nel mese di febbraio 2020 sul Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ciò che è accaduto sulle scarcerazioni non sarebbe avvenuto» ed ancora «Signor Ministro sulla questione della scarcerazioni c'è stata troppa superficialità da parte del D.a.p. Signor ministro sulla questione della prescrizione del processo penale, del processo civile c'è ancora molto da fare».

Si osserva anche che, sebbene le dichiarazioni in discussione potrebbero ritenersi attinenti ad un contesto politico, la cognizione circa la penale illiceità delle medesime, ivi inclusa la eventuale sussistenza del diritto di cronaca e/o di critica, spetta all'Autorità giudiziaria procedente, che è l'unica deputata a verificare l'effettiva idoneità a integrare o meno il delitto in contestazione, anche in forza di precetti costituzionali (articoli 27, 101 e 102 della Costituzione).

Sussistono, pertanto, sia i presupposti soggettivi del conflitto — essendo il Tribunale competente a decidere sull'asserita illiceità delle condotte oggetto di contestazione in sede penale — ovvero organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli ed al contempo essendo il Senato l'organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione: sia i presupposti oggettivi, sussistendo una lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza della deliberazione del Senato della Repubblica.

Voglia, pertanto, la Corte, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma. della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deliberare, previamente senza contraddittorio, in ordine all'ammissibilità del conflitto di attribuzione, sotto il profilo della ricorrenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza» e della sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo ed, all'esito, disporre l'ulteriore prosieguo con accoglimento del ricorso.

In particolare, il ricorrente ritiene che sussista un'invasione della propria sfera di competenza, in quanto il Senato della Repubblica ha ritenuto l'insindacabilità del reato da parte dell'A.G.

Ancora, con riguardo al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta, altresì, la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza dell'adita Corte (da ultimo, ordinanze n. 91 del 2016, n. 286, n. 161, n. 150 e n. 53 del 2014).

P.Q.M.

Promuove conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con riferimento alla delibera adottata Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 e chiede, pertanto, che venga dichiarata la ammissibilità del presente ricorso ex art. 37, legge n. 87/1953 con tutte le conseguenze di legge e che all'esito la Corte adita dichiari che non poteva il Senato della Repubblica deliberare che le condotte contestate al senatore Renzi ex art. 595 del codice penale, per le quali pende



procedimento penale dinanzi al Tribunale ordinario di Potenza, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e per l'effetto, annulli la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica, nella seduta 7 maggio 2024, nella parte in cui si riferisce alle condotte del senatore Renzi indicate nella imputazione ai sensi dell'art. 595 del codice penale.

Manda alla cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il processo a carico dell'imputato.

Potenza, 6 febbraio 2025

Il Giudice: ROTONDI

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 140/2025, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª Serie speciale n. 31 del 30 luglio 2025.

25C00213

N. 143

Ordinanza del 28 aprile 2025 del Tribunale di Arezzo nel procedimento penale a carico di F. B.

Reati e pene – Reati transnazionali ai sensi dell'art. 3 della legge n. 146 del 2006 – Confisca per equivalente – Denunciata applicazione della confisca di somme di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato, con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.

- Legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), art. 11.

TRIBUNALE DI AREZZO

UFFICIO GIP \ G.U.P.

Il Giudice, dott.ssa Giulia Soldini, in funzione di giudice dell'esecuzione;

Letta l'istanza ed i documenti allegati e preso atto delle argomentazioni sviluppate dalle parti;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 6 febbraio 2025;

Osserva quanto segue

1. L'incidente di esecuzione.

L'avv. Benedetto Buratti del Foro di Roma presentava istanza nell'interesse di F. B., volta ad ottenere la revoca della confisca per equivalente applicata con la sentenza n. 340/2017 - definitiva il 27 febbraio 2019 e, per l'effetto, la restituzione dei beni di cui alla richiesta.

Le ragioni fondanti la tesi difensiva erano plurime ma, prevalentemente, si sostanziano sull'inapplicabilità di siffatta confisca in presenza di una sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti. In particolare:

trattandosi di confisca per equivalente, la stessa avrebbe natura di sanzione penale e non di misura di sicurezza. Ne deriverebbe la violazione del principio di legalità e prevedibilità - così come declinato dall'art. 7 CEDU - poiché applicata a seguito di una sentenza *ex art. 444* codice di procedura penale che non contiene un accertamento sulla responsabilità penale;



la sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti non può essere equiparata ad una sentenza di condanna e, perciò, non può comportare l'applicazione di tale particolare confisca a meno che non sia espressamente indicato dal legislatore. Diversamente - attesa la natura sostanziale di pena - si determinerebbe un'analogia in *malam partem*;

non essendo sufficientemente chiara la base legale, la confisca applicata a B determinava un'illegittima ingerenza nel godimento dei beni, in violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU;

oltre a questo, la misura ablativa si rivelava del tutto sproporzionata perché parametrata al valore del negozio giuridico sotteso al delitto di ricettazione e non al profitto concretamente realizzato dal condannato.

Il pubblico ministero si opponeva alla richiesta avanzata dalla Difesa precisando come - dopo ben tredici udienze celebrate dinanzi al GUP (di cui depositava i verbali), nelle quali le parti discutevano proprio sull'applicabilità o meno della confisca per equivalente - non potesse porsi un problema di prevedibilità in concreto.

Quanto poi alla natura sanzionatoria assegnata alla confisca dalle pronunce della Corte EDU, il pubblico ministero rilevava come si trattasse di un orientamento giurisprudenziale che, come tale, era inidoneo a travolgere il giudicato.

Oltre a questo, insisteva sul fatto che la lettura testuale complessiva dell'art. 11 legge n. 146/2006 non limitasse affatto l'applicazione della confisca per equivalente all'ipotesi di sentenza di condanna e che i beni sui quali si consolidava il vincolo erano già tutti sottoposti a sequestro preventivo, nel momento in cui gli (allora) imputati avevano avanzato istanza di definizione ai sensi dell'art. 444 codice di procedura penale.

Le argomentazioni prospettate dalle parti sono plurime e complesse, pertanto richiedono una trattazione ordinata.

2. Il giudicato.

In primo luogo, occorre rilevare quale sia l'ambito di formazione del giudicato.

Con la sentenza n. 340/2017, il G.U.P.; presso il Tribunale di Arezzo applicava - tra gli altri - a F B la pena concordata con il pubblico ministero titolare del fascicolo. In tale pronuncia, il Giudice:

escludeva la sussistenza di elementi rilevanti ai fini della pronuncia *ex art.* 129 codice di procedura penale (pag. 36);

riteneva sussistenti i fatti nella loro storicità (pag. 37);

afferma la correttezza della qualificazione giuridica ad essi ascritta - per F B in relazione ai capi A) e B) dell'imputazione (artt. 416 e 648 c.p.) (pag. 38);

dichiarava la sussistenza del vincolo della continuazione tra i reati ascritti agli imputati (pag. 38);

afferma la sussistenza del requisito della transnazionalità (pag. 40), in relazione ai reati-fine (pag. 48);

equiparava la sentenza di applicazione della pena ad una sentenza di condanna, precisando che la pronuncia *ex art.* 444 codice di procedura penale comportasse l'applicazione di tutte le conseguenze penali tipiche della condanna, salvo quelle espressamente escluse (pag. 41);

aggiungeva che l'insussistenza dei requisiti per il proscioglimento *ex art.* 129 codice di procedura penale si riverberasse sulla positiva valutazione in ordine ai presupposti applicativi della confisca *ex art.* 11 legge n. 146/2006 (pag. 45);

rilevava come la Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale - ratificata con la legge n. 146/2006 - esprimesse una volontà politico-criminale chiara: l'estensione massima della confisca (pag. 46);

oltre a questo, ricorreva all'interpretazione letterale dell'art. 11 legge cit.: il terzo inciso era palesemente riferito al secondo, mentre il primo restava generico (pag. 47) - sembrando, più che altro, che il terzo sancisse l'obbligo del giudice di indicare specificamente i beni da apprendere in caso di condanna in senso formale;

osservava come, trattandosi di reati-contratto, il profitto fosse equivalente al valore economico dell'intero negozio - pari al valore del metallo oggetto dei plurimi episodi di ricettazione (pag. 52);

confermava l'applicabilità del principio solidaristico;

prendeva, quale valore di riferimento per il calcolo del profitto, il valore medio dell'oro nel periodo di riferimento (euro 40,00 al grammo).

La Corte di cassazione con sentenza n. 16100 del 27 febbraio 2019 respingeva i ricorsi promossi dai Difensori degli imputati, determinando così la formazione del giudicato. In particolare, la Corte di cassazione:

confermava la sussistenza del reato transnazionale (pag. 8) in relazione ai reati-fine;

rappresentava come il G.U.P., sebbene non obbligato, avesse motivato sufficientemente in merito alla insussistenza degli elementi per giungere ad un proscioglimento *ex art.* 129 codice di procedura penale (pag. 9);

afferma che il terzo inciso dell'art. 11 legge n. 146/2006 ("in tali casi"), dovesse intendersi riferito a tutta la norma e non solo al secondo inciso relativo al delitto di usura (pag. 12);



precisava, infatti, che la norma andasse letta alla luce dello spirito della Convenzione delle Nazioni Unite che: a) richiedeva di prevenire e combattere il crimine transnazionale nel modo più efficace; b) parlava genericamente di condanna e condannati, senza vincoli di modelli procedurali;

confermava la congruità del *quantum* confiscato e la correttezza del parametro di calcolo preso come riferimento (pag. 18);

ribadiva la correttezza dell'applicazione del principio solidaristico (pag. 19\20).

Su tali basi, il pubblico ministero sosteneva fortemente l'intangibilità del giudicato, non ravvisandosi le ipotesi di legge che ne consentono la rimozione e trattandosi, al più di orientamenti giurisprudenziali inidonei a metterlo in discussione, anche qualora si faccia riferimento a pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

3. L'argomentazione relativa all'intangibilità del giudicato.

La giurisprudenza ha avuto modo di prendere posizione sul tema in relazione a specifiche ipotesi, senza però arrivare a negare in maniera netta ed indiscutibile la rilevanza del mutamento giurisprudenziale.

In un caso, la Suprema Corte (Cassazione Penale, Sez. 3, n. 32469 dell'1 giugno 2023) affermava: "in tema di reati edilizi, non può essere revocata, ex art. 673 codice di procedura penale, la sentenza che abbia dichiarato estinta per prescrizione la contravvenzione di lottizzazione abusiva e disposto contestualmente la confisca delle opere ad essa relative nel caso in cui, in assenza di "abolitio criminis" derivante da abrogazione o da declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, si verifichi un mutamento dell'orientamento giurisprudenziale affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione o dalla Corte EDU".

Nel caso di specie, la Corte precisava come l'istituto di cui all'art. 673 codice di procedura penale - invocato dalla Difesa - fosse ancorato a parametri precisi (abrogazione o dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice), non suscettibili di interpretazione estensiva. La Corte, richiamando la sentenza 230\2012 della Corte costituzionale, escludeva che la retroattività della *lex mitior* potesse riferirsi ai mutamenti giurisprudenziali, come il principio di intangibilità del giudicato garantisse la certezza dei rapporti giuridici e come le pronunce della Suprema Corte a Sezioni Unite avessero una efficacia esclusivamente persuasiva e non cogente (pagg. 5 e 6).

Concludeva, al paragrafo 2.2.2. (pag. 7) che, in ogni caso, le pronunce della Corte EDU non producono alcuna diretta conseguenza sulle fattispecie incriminatrici.

Vi è da dire, però, che in quel caso il parametro richiamato dal ricorrente era quello dell'art. 673 codice di procedura penale e, dunque, le argomentazioni svolte dalla Corte risultano ineccepibili.

Ma circoscritte a quella specifica norma e non estendibili al caso di specie.

Analogamente, Cassazione Penale, Sez. 6, n. 19429 del 3 maggio 2022: "non può essere fatta valere come ipotesi di revisione la inutilizzabilità sopravvenuta delle intercettazioni poste a fondamento della decisione derivante dal mutamento giurisprudenziale di cui alle Sez. U " "del 2019, successivo all'irrevocabilità della sentenza, trattandosi del risultato di un'evoluzione esegetica, conducente ad una rivalutazione delle prove già assunte, inidoneo a travolgere il giudicato".

Nel caso in parola, la Corte affermava l'inapplicabilità, nel giudizio di revisione, del mutamento giurisprudenziale favorevole successivo al giudicato, poiché coinvolgente la rivalutazione di prove la cui utilizzabilità non era stata eccepita nel giudizio di cognizione.

Anche in questo caso, però, vengono in rilievo le peculiarità proprie del giudizio di revisione e la circostanza che la questione non fosse mai stata eccepita prima di allora.

Nel procedimento che ha visto coinvolto F B , invece, la questione dell'applicabilità della confisca per equivalente in presenza di una sentenza ex art. 444 codice di procedura penale è stata sollevata e trattata in molteplici udienze, sollevata dinanzi ai Giudici di legittimità e, oggi, con l'incidente di esecuzione.

E proprio in tema di incidente di esecuzione, si registrava un'apertura da parte della Corte di Cassazione.

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 18288 del 21 gennaio 2010, affermavano che il requisito dei "nuovi elementi" - indispensabili quali condizione di ammissibilità ex art. 666 comma 2 codice di procedura penale - dovesse intendersi riferito: a) sia ai nuovi elementi di fatto; b) che ai nuovi elementi di diritto.

Tra i nuovi elementi di diritto, deve annoverarsi anche il mutamento giurisprudenziale a Sezioni Unite; ciò perché "s'impone, invece, una interpretazione sistematica dell'art. 666 codice di procedura penale, comma 2 alla luce delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), con particolare riferimento al principio di legalità penale di cui all'art. 7, così come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria, in modo da soddisfare l'esigenza di una interazione dialogica tra attività ermeneutica del giudice nazionale e di quello europeo, nella prospettiva della più completa tutela dei diritti fondamentali della persona" (par 5, ultimo capoverso).



A ben vedere, che l'orientamento giurisprudenziale consolidato e quello espresso dalla Suprema Corte a Sezioni Unite abbia un peso sempre maggiore, si ricava non solo dagli obblighi internazionali pattizi, ma anche dall'art. 618 comma 1-*bis* codice di procedura penale.

Il diritto vivente è, infatti, espressione dell'interpretazione che il giudice dà alla norma e l'articolo citato pare assimilare il "diritto giurisprudenziale" a quello positivo; anche se, come precisato da Cassazione a Sezioni Unite n. 8052 del 26 ottobre 2023: "un consolidamento della funzione nomofilattica della Corte di cassazione attraverso il ruolo rafforzato che viene assegnato alle Sezioni Unite, le cui sentenze possono avere valore formale di precedente nei confronti delle altre Sezioni penali della Corte a determinate condizioni ed entro certi limiti, un precedente che, ancorché fluido e superabile, produce un vincolo ed esprime una regola di stabilizzazione rispetto alla quale viene procedimentalizzato l'eventuale dissenso della Sezione semplice".

Insomma, il vincolo del precedente opera per le sezioni semplici della Corte di cassazione, ma non per il giudice di merito. Per quest'ultimo, resta però quella nota efficacia persuasiva dei pronunciamenti a Sezioni Unite.

E proprio nelle S.U., la Corte aggiunge: "il rispetto dei requisiti qualitativi di accessibilità e prevedibilità della norma è conseguente al grado di precisione non solo del testo di legge, ma anche alla stabilizzazione dell'orientamento ermeneutico interno che quella disposizione scolpisce nella sua portata. Non si tratta di equiparare il diritto vivente alla legge, quanto, piuttosto, di riconoscere al primo un ruolo, una funzione che interferisce con la ragionevole prevedibilità delle decisioni future" (Cassazione S.U. n. 8052 del 26 ottobre 2023).

A tale conclusione, la Suprema Corte giunge proprio in base all'interpretazione data dalla Corte EDU all'art. 7 della Convenzione: "per effetto dell'esplicito riferimento al "diritto" ("law") - e non soltanto alla "legge" - contenuto nell'art. 7, la giurisprudenza di Strasburgo, infatti, ha inglobato nel concetto di legalità sia il diritto di produzione legislativa che quello di derivazione giurisprudenziale, riconoscendo al giudice un ruolo fondamentale nella individuazione dell'esatta portata della norma penale, il cui significato è reso esplicito dalla combinazione di due dati, quello legislativo e quello interpretativo (*cf.* sentenze della Corte EDU 24 aprile 1990, caso *Kruslin c/ Francia*, 12 febbraio 2008, caso *Kajkaris c/ Cipro*; 15 novembre 1996, caso *Cantoni c/ Francia*; 25 maggio 1993, caso *Kokkinakis c/ Grecia*). Tale visione sostanziale del principio di legalità si confronta peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, con particolari condizioni qualitative, quali l'accessibilità della norma penale e la ragionevole prevedibilità delle sue conseguenze (*cf.* sentenze Corte europea *Cantoni c/ Francia* succitata; 22 novembre 1995, caso *S.W. e C.R. c/ Regno Unito*; 29 marzo 2006, caso *Achour c/ Francia*)" (Cassazione S.U. n. 18288 del 21 gennaio 2010).

Visione sostanziale del principio di legalità. Questo è il punto.

E proprio le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione - integrano quali norme interposte il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1 Cost. (Corte Cost. n. 264/2012) e la loro peculiarità consiste proprio nella soggezione a tale interpretazione, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi (Corte Cost. n. 39/2008).

E quanto alla rilevanza del mutamento giurisprudenziale: "quando, nelle more di un giudizio incidentale, la giurisprudenza della Corte EDU attribuisce alla norma convenzionale interposta un nuovo significato, con potenziale effetto sui presupposti della questione di legittimità costituzionale, gli atti devono essere restituiti al giudice *a quo*, affinché proceda ad una valutazione della perdurante rilevanza della questione, alla luce della giurisprudenza costituzionale sopravvenuta" (Corte Cost. sentenza n. 43/2018).

Se dunque le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non sono idonee a travolgere direttamente il giudicato, sono però in grado - in presenza di orientamenti consolidati - di consentire all'interprete di verificare la legalità o meno di una misura.

Quindi, nel caso di specie, non si tratta di affermare se un successivo mutamento giurisprudenziale possa travolgere il giudicato. Bensì di capire se:

con specifico riferimento alla confisca di cui all'art. 11 legge n. 146/2006, si sia in presenza di una pena o meno - secondo i parametri stabiliti dalla Corte EDU e dalla giurisprudenza interna;

in base alla conclusione raggiunta, se la norma invocata rispetti il canone della prevedibilità e della legalità, come descritto nella CEDU ed interpretato dalla Corte.

Non si tratta quindi dell'incidenza di pronunciamenti giurisprudenziali, anche successivi, su una confisca definitiva, bensì di verificare se la norma invocata e su cui si fonda l'ablazione rispetti i parametri sovranazionali, conferendo legalità alla misura applicata al ricorrente.

Tale verifica passa inevitabilmente per la valutazione sulla natura della sentenza di applicazione pena ed il confronto tra questa e quella di condanna pronunciata all'esito di un dibattimento o di rito abbreviato.

**Gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza della questione.*



4. La confisca ex art. 11 legge n. 146/2006.

L'importanza di indagare sulla natura giuridica di un istituto è evidenziata dalla stessa Corte costituzionale, allorché sconsigliava l'assunto per il quale ogni misura limitativa dei diritti fondamentali applicati da un giudice penale in connessione a un fatto di reato ha natura punitiva; infatti, "la natura delle varie forme di confisca deve essere valutata in relazione allo specifico oggetto e alla relativa finalità".

Il discrimine risiede, dunque, nella finalità: se la misura - per come concepita dal legislatore - sia tesa a neutralizzare il pericolo di commissione di nuovi fatti previsti dalla legge come reato o se sia tesa a punire per il fatto già commesso (Corte Cost. n. 5/2023).

La Corte di Strasburgo ha fatto propria una concezione autonomista tanto di pena, quanto di accusa penale, fornendo alcuni criteri (noti come "Engel criteria" - Engel v. Pesi Bassi dell'8 giugno 1976): in partecia, indipendentemente dalla qualificazione ascritta dal diritto interno, l'interprete dovrà guardare alla natura dell'illecito, alla gravità della sanzione - desumibile dallo scopo, preventivo o repressivo - nonché dal procedimento di applicazione della sanzione.

Se è vero (in base a quanto argomentato nel paragrafo che precede) che l'ordinamento nazionale deve accedere ad una visione sostanziale del principio di legalità (come imposto dalla CEDU) e che tale visione presuppone che la prevedibilità della norma dipenda anche dalla giurisprudenza - che definisce l'esatta portata della norma penale - occorre allora chiedersi quanto siano consolidati gli orientamenti in materia di confisca per equivalente.

Con la sentenza n. 10561 del 30 gennaio 2014 (Gubert), la Corte di Cassazione a Sezioni Unite si pronunciava sul sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente in materia di reati tributari e, in particolare, se questa potesse estendersi, oltre all'imputato persona fisica, anche alla persona giuridica (per le violazioni commesse dal legale rappresentante).

Nel riconoscerne la natura eminentemente sanzionatoria dell'istituto di cui all'art. 322-ter codice penale - già in vigore nella sua attuale formulazione - (come del resto già anticipato da Cassazione S.U. n. 18374 del 31 gennaio 2013, - ultimo capoverso del par. 2.8. pag. 14) e delle ipotesi di confisca che espressamente lo richiamano, la Suprema Corte escludeva l'applicazione di tale misura nei confronti della persona giuridica, sul presupposto che il decreto legislativo 231/2001 contemplasse solo una responsabilità amministrativa dell'ente e non una responsabilità penale; in sostanza, la società non essendo mai autore del reato - né concorrente nello stesso - non può essere destinataria di una misura integrante una pena (secondo i parametri offerti dalla CEDU).

Con la sentenza n. 31617 del 26 giugno 2015 (), le Sezioni Unite ribadivano la natura sanzionatoria dell'art. 322-ter codice penale - e di conseguenza di tutte le norme che ne richiamano l'applicazione - perché "connotata dal carattere afflittivo e da un rapporto consequenziale alla commissione del reato proprio della sanzione penale, mentre esula dalla stessa qualsiasi funzione di prevenzione che costituisce la principale finalità delle misure di sicurezza" (pag. 34).

Sulla scorta di tale ragionamento, la Suprema Corte escludeva che si potesse applicare la confisca per equivalente in presenza di una declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione, anche qualora preceduta da una pronuncia di condanna (par. 12, pag. 35, riservando tale possibilità solo alla confisca del prezzo ex art. 240 comma 2 n. 1 codice penale o del prezzo e del profitto del reato ex art. 322-ter c.p., sempre che si trattasse di confisca diretta).

Venendo ai giorni nostri, con la sentenza n. 13783 del 26 settembre 2024 (ricorrenti: e), le Sezioni Unite effettuavano dei distinguo di rilievo:

in primo luogo, la confisca diretta si fonda sull'idea di pericolosità della cosa - intesa o come sua attitudine a cagionare un danno, o come incentivo per il reo a commettere ulteriori illeciti. È una pericolosità di relazione, dunque l'istituto è teso a prevenire la commissione di ulteriori reati e non ha carattere punitivo (pag. 14).

Il requisito del nesso di derivazione diretta del profitto dal reato, opera anche per i beni costituenti "provento" (cioè, quelli che rappresentano il primo reimpiego di quelli che derivano in via immediata e diretta dal delitto), purché siano individuati con certezza tutti i passaggi e le trasformazioni del profitto originario (pag. 15).

In tutti questi casi, si è sempre in presenza di confisca diretta (ndr: prevista dall'art. 445 comma 1 codice di procedura penale);

quanto alla confisca per equivalente, la Corte precisava la necessità di una base legale, cioè di una specifica norma che consenta di procedere con tale forma di ablazione.

Richiamava la Corte costituzionale (n. 97/2009) che ne aveva escluso l'applicazione retroattiva (alla neo-introdotta misura per certi reati tributari) sul presupposto della sua natura sanzionatoria desumibile: a) dalla mancanza di pericolosità dei beni attinti; b) dall'assenza di un nesso di pertinenzialità con il reato. A seguire, la Corte menzionava le pronunce di rilievo della Corte europea dei diritti dell'uomo e i precedenti di legittimità conformi (da ultimo, Cassazione S.U. n. 4145 del 29 settembre 2022,);



la Corte aggiungeva: “la confisca, se diretta, sarebbe sempre una misura di sicurezza, come tale sottratta alle garanzie della legalità penale e, invece, se per equivalente, sarebbe sempre una sanzione, una pena, sottoposta, per tale ragione, alle fondamentali garanzie derivanti dal principio di legalità”. Ebbene, al fine di evitare simili affermazioni perentorie, la Corte invitava ad alcune riflessioni:

1) il carattere di afflittività della misura può non coincidere con quello della punizione, nel senso che se è vero che ogni pena è afflittiva, non ogni misura afflittiva è punizione.

Più semplicemente: punizione è sofferenza per la violazione di un precetto e, in quanto tale, deve avere funzione rieducativa; invece, “se l’afflizione che consegue alla confisca deriva solo dalla mera eliminazione dal patrimonio del reo di un bene che non sarebbe stato acquisito se non fosse stato commesso il reato, la misura mantiene un carattere afflittivo ma non assume anche un contenuto punitivo” (pag. 20).

La bonifica dal patrimonio dell’agente del profitto illecito - per ribadire che “il reato non paga” e che l’accrescimento derivante da condotte penalmente rilevanti è sempre privo di legittima giustificazione - spiega il carattere di afflittività della misura per equivalente, ma non anche quello strettamente punitivo;

2) per spiegare il carattere punitivo, la Suprema Corte richiamava la sentenza della Corte costituzionale n. 112/2019, nella quale il Giudice delle leggi operava una distinzione in base all’oggetto della confisca: se si tratta del profitto o del prezzo, anche se per equivalente, la confisca ha una funzione essenzialmente di riequilibrio, ripristinatoria; nel caso in cui invece attenga al prodotto o ai beni utilizzati, può assumere carattere punitivo.

In pratica, “le confische assumono carattere punitivo, solo quando infliggono all’autore dell’illecito una limitazione al diritto di proprietà di portata superiore a quella che deriverebbe dalla mera ablazione dell’ingiusto vantaggio economico. Dunque, se la confisca - diretta o per equivalente - non sottrae più di quanto sia stato conseguito dall’illecito, essa ha carattere afflittivo, ripristinatorio, ma non anche punitivo” (pag. 22).

La conseguenza che se ne trae è che per le sanzioni para-penali a carattere solo afflittivo, si applicano le garanzie connesse al principio di legalità, quali i principi di irretroattività e di proporzionalità delle pene; solo a quelle che si connotano anche per il carattere punitivo, si applica anche il principio di rieducazione della pena;

3) se è vero che la confisca per equivalente ha natura sanzionatoria perché rompe il nesso di pertinenzialità tra il bene e il reato, è anche vero che non incide sull’identità quantitativa del rapporto tra reato e reo poiché, con l’ablazione per equivalente, si ribadisce la sua essenza recuperatoria.

Ne deriva che, in quanto sussidiaria e a chiusura del sistema, la confisca per equivalente partecipa della natura di quella diretta (pag. 23).

Nello stesso senso si esprimeva anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 7/2025: “Come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 5 del 2023, non tutte le misure che rientrano nella competenza del giudice penale sono soggette al medesimo statuto di garanzia. La Costituzione prevede, al secondo e al terzo comma dell’art. 25, una diversa estensione del principio di legalità in materia, rispettivamente, di pene e di misure di sicurezza. E persino il principio di proporzionalità - che pure è «requisito di sistema nell’ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell’autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell’individuo» (sentenza n. 24 del 2019, punto 9.7.3. del Considerato in diritto) - si declina in modo necessariamente differente laddove sia riferito a misure orientate primariamente a punire l’interessato per un fatto da questi colpevolmente commesso, oppure a prevenire un pericolo (come nel caso delle misure di sicurezza e delle misure cautelari), o ancora a ripristinare semplicemente la situazione, fattuale e giuridica, preesistente al reato [. . .] Ora, come già sottolineato nella sentenza n. 112 del 2019, la confisca del “profitto” di un illecito ha «mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente» alla commissione del fatto in capo all’autore. Una tale osservazione vale, allo stesso modo, per le confische disposte dall’autorità amministrativa e per quelle disposte dal giudice penale. Anche in relazione a queste ultime, infatti, la finalità essenziale della misura risiede nel sottrarre al reo l’utilità economica acquisita mediante la violazione della legge penale, e che egli non ha il diritto di trattenere, proprio in ragione della sua origine radicalmente illecita. Ciò che esclude quell’effetto peggiorativo della sua situazione patrimoniale preesistente, che necessariamente inerisce alle sanzioni dal contenuto “punitivo”. Al contrario, la confisca dei “beni utilizzati per commettere l’illecito” (o semplicemente “beni strumentali”) incide su beni non ottenuti attraverso un’attività criminosa, e che dunque, di regola, erano legittimamente posseduti dall’autore del reato al momento del fatto; sicché la loro ablazione ad opera del giudice penale determina un peggioramento della sua situazione patrimoniale preesistente al reato. Il che senz’altro esclude che tale misura possa avere una natura meramente “ripristinatoria” dello *status quo ante* [. . .] In linea generale, infatti, la confisca per equivalente mira a far sì che il reo subisca, nel suo patrimonio complessivo, la medesima perdita - in termini economici - che avrebbe sofferto laddove fosse stato possibile eseguire, in via diretta, l’ablazione degli specifici beni dei quali la legge dispone la confisca; si da evitare che egli possa continuare a godere delle utilità derivanti da tali beni, una volta che li abbia comunque messi al riparo dalla pretesa ablatoria statale. Laddove, dunque, la confisca di un bene o di una



somma di denaro abbia natura di pena, quella medesima natura dovrà essere ascritta anche alla corrispondente ipotesi di confisca per equivalente”.

C'è da dire che gli attuali interventi giurisprudenziali hanno una portata travolgente. Si è passati dal sostenere che, di sicuro, la confisca per equivalente ha natura eminentemente sanzionatoria (in quanto i beni attinti mancano di pericolosità e vista l'assenza di un nesso di pertinenzialità tra questi ed il reato con la conseguente piena applicazione delle garanzie costituzionali legate al concetto di pena), ad affermare che

ha certamente natura afflittiva (per l'eliminazione dal patrimonio del reo di un bene che non sarebbe stato acquisito se non fosse stato commesso il reato), ma non certamente punitiva.

Tale caratteristica deve essere valutata di volta in volta, verificando se la misura si limiti a ripristinare la situazione economica precedente al delitto o se sottragga al reo più di quanto acquisito con il crimine.

Le conseguenze non sono così irrilevanti:

se la misura fosse valutata come afflittiva ma non anche punitiva, troveranno applicazione i principi di irretroattività (come declinato per le misure di sicurezza) e di proporzionalità;

se la misura fosse valutata come afflittiva ed anche punitiva, troveranno applicazione i principi di irretroattività, di proporzionalità e di rieducazione.

Per fortuna, tale distinzione non rileva nel caso di specie dal momento che il tema centrale attiene alla prevedibilità della misura in questione, quale corollario del principio di legalità disciplinante tanto le pene, quanto le misure di sicurezza.

Infatti, il principio di tassatività, che ha fondamento nell'art. 25 Cost., pone l'obbligo sul legislatore di prevedere i fatti costituenti reato e le pene conseguenti con sufficiente precisione, così da rendere prevedibili le conseguenze di un'azione\omissione e da consentire ai singoli di orientare liberamente le proprie condotte. Parimenti, garantisce che la previsione di qualunque misura di sicurezza, la pari della pena, sia demandata alla legge, la quale deve elencare tassativamente i casi in cui il giudice può applicarla e determinarne il tipo.

Passando alla norma che qui viene in rilievo, questa recita:

“1. Per i reati di cui all'art. 3 della presente legge, qualora la confisca delle cose che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato non sia possibile, il giudice ordina la confisca di somme di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente a tale prodotto, profitto o prezzo. In caso di usura è comunque ordinata la confisca di un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari. In tali casi, il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di denaro o individua i beni o le utilità assoggettati a confisca di valore corrispondente al prodotto, al profitto o al prezzo del reato”.

Trattasi di norma a carattere sostanziale e non processuale.

Facendo applicazione dei nuovi criteri che devono orientare l'interprete, alla luce della recente giurisprudenza di legittimità e costituzionale, non può che concludersi per la funzione ripristinatoria - e quindi per la natura afflittiva e non punitiva - della confisca prevista dall'art. 11 legge n. 146/2006. Essa:

è applicata in relazione ad un fatto costituente reato, connotato dalla transnazionalità, ed è obbligatoria;

i beni che colpisce non hanno alcun legame con il reato, ma vengono attinti dal vincolo indipendentemente dal fatto che abbiano o meno un'origine lecita;

non ha finalità preventiva, posto che non è orientata a prevenire la commissione di futuri reati, ma a colpire il reo per quelli già commessi con l'intento di eliminare dal suo patrimonio una posta economica - irrilevante nella sua identificazione, ma rilevante solo nel *quantum* - di valore equivalente al prodotto, profitto, prezzo del reato;

persegue lo scopo di eliminare una posta patrimoniale che il reo non avrebbe qualora non avesse commesso il reato.

Ad ogni modo, qualunque sia la natura che si voglia riconoscere all'ablazione ex art. 11, cit., la stessa è sottoposta al principio di legalità.

Sulla scorta di quanto ricostruito, si è in presenza di pronunce della Corte di Cassazione a Sezioni Unite - e, in quanto tali, vincolanti per le Sezioni semplici e ad efficacia fortemente persuasiva per il giudice di merito - non perfettamente sovrapponibili.

Se al momento della celebrazione del processo, gli imputati erano certi che fosse loro applicata una misura a carattere punitivo, oggi questa certezza non c'è più.

Il confronto tra i consolidati principi giurisprudenziali pregressi ed i nuovi criteri fissati dalla stessa giurisprudenza di legittimità e costituzionale determina incertezza e, pertanto, non è in grado di integrare il parametro della prevedibilità, così come declinato dalla giurisprudenza di Strasburgo in relazione all'art. 7 CEDU e recepito nel nostro ordinamento per il tramite dell'art. 117 comma 1 Cost.



5. La sentenza di condanna e la sentenza di applicazione pena.

A questo punto, occorre verificare se la confisca per equivalente fosse misura prevedibile nella sua applicazione per coloro che definirono la posizione ai sensi dell'art. 444 codice di procedura penale.

Deve dirsi sin d'ora che la questione non attiene alla prevedibilità in concreto - per la quale il Pubblico Ministero depositava tutti i verbali dell'udienza preliminare, ma a quella in astratto.

Vale a dire se l'art. 11 legge n. 146/2006 rispetti i parametri di sufficiente prevedibilità, imposti dagli articoli 25 Cost. e 117 Cost., in relazione all'art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Si ricorda che "il rispetto dei requisiti qualitativi di accessibilità e prevedibilità della norma è conseguente al grado di precisione non solo del testo di legge, ma anche alla stabilizzazione dell'orientamento ermeneutico interno che quella disposizione scolpisce nella sua portata. Non si tratta di equiparare il diritto vivente alla legge, quanto, piuttosto, di riconoscere al primo un ruolo, una funzione che interferisce con la ragionevole prevedibilità delle decisioni future" (Cassazione S.U. n. 8052 del 26 ottobre 2023).

Del resto, la stessa Corte EDU - nella sentenza c. Italia del 14 aprile 2015 - faceva riferimento ad un concetto di prevedibilità oggettiva, vale a dire non ancorata alle caratteristiche personali e professionali del singolo agente, bensì all'esistenza oggettiva di contrasti o poca chiarezza in merito alla portata applicativa della disposizione penale.

La valutazione sull'accessibilità e prevedibilità dell'art. 11 legge n. 146/2006 passa inevitabilmente dall'analisi del concetto di sentenza "condanna" e sulla sua sovrapponibilità (o meno) alla sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti (non contemplata testualmente).

In passato, l'art. 444 codice di procedura penale sanciva un generale principio di equiparazione della sentenza di applicazione pena alla sentenza di condanna, ad eccezione di quelle conseguenze espressamente escluse dal legislatore (ad esempio, se la pena irrogata non supera i due anni, non comporta il pagamento delle spese processuali, né l'applicazione di pene accessorie o di misure di sicurezza ad eccezione della confisca ex art. 240 c.p.).

Tale argomento era valorizzato sia dal Giudice di I° grado (pag. 41, laddove affermava che l'accordo comporta l'applicazione di tutte le conseguenze penali della sentenza di condanna non espressamente escluse), sia dalla Corte di Cassazione n. 16100 del 27 febbraio 2019 - che determinava il passaggio in giudicato nel presente processo (pag. 16, laddove precisava che, in tema di confisca, la discrezionalità del Giudice si ri-espande come in una normale sentenza di condanna, non essendo questa parte dell'accordo).

Già oggi tale affermazione non sarebbe più sostenibile: con il decreto legislativo n. 150/2022 è stato modificato l'art. 444 comma 1 codice di procedura penale, consentendo all'imputato ed al Pubblico Ministero di accordarsi (ferma la successiva ratifica del Giudice) anche sulle pene accessorie, sulla loro durata ed altresì sulla confisca facoltativa.

È vero che la Corte costituzionale, nella sentenza 336/2009 (richiamata anche dalla Corte di Cassazione 16100 del 27 febbraio 2019), affermava la piena equiparazione tra i due tipi di sentenza, ma tale sovrapposizione era relativa ai rapporti fra giurisdizioni diverse e connessa alla necessità di evitare contrasti tra giudicati.

Non si avventurava ad equiparare i due tipi di accertamento di responsabilità penale sottesi all'inflizione della pena.

Del resto, quanto alla natura dell'accordo di cui all'art. 444 codice di procedura penale, deve riconoscersi non il valore di ammissione di responsabilità (tesi minoritaria), bensì la mera scelta dell'imputato di rinunciare a difendersi (tesi maggioritaria, a cui aderisce anche questo Giudice).

Tale impostazione, in aggiunta, parrebbe confermata dalle modifiche introdotte con la c.d. riforma Cartabia all'art. 445 comma 1-bis codice di procedura penale - riforma che ha introdotto ipotesi espresse di inefficacia della sentenza ex art. 444 codice di procedura penale in altri giudizi (compresi quelli disciplinari, ai quali ineriva la sentenza n. 336/2009 della Corte costituzionale, appena citata).

Oltretutto, testualmente, l'art. 445 comma 1 codice di procedura penale richiama in maniera espressa solo la confisca ex art. 240 c.p. - quindi diretta, sia essa facoltativa o obbligatoria - non anche equivalente.

E, a ben vedere, quando il legislatore ha inteso far discendere l'applicazione della confisca per equivalente a fronte di sentenze di applicazione pena, lo ha chiaramente positivizzato nelle relative disposizioni di legge.

Anche tale osservazione, sembrerebbe condurre alla conclusione della diversa natura tra sentenza di condanna e sentenza di applicazione pena.

Vi sono però altre argomentazioni idonee a confutare la tesi sopra esposta.

In primo luogo, proprio la relazione del Massimario alla c.d. riforma Cartabia: "dalla formulazione della norma contenuta nella prima parte dell'art. 445, comma 1-bis, codice di procedura penale sembrano esclusi i procedimenti penali. Ne dovrebbe discendere che il divieto di utilizzabilità, anche a fini probatori, della sentenza di patteggiamento, sia limitata ai giudizi diversi da quello penale. A mero titolo di esempio, si segnalano il caso del reato plurisoggettivo



rispetto al quale solo alcuni imputati abbiano patteggiato o di reati connessi probatoriamente. In tal senso, va ricordato il costante orientamento secondo cui «la sentenza di patteggiamento può essere utilizzata a fini probatori in altro procedimento penale, ai sensi dell'art. 238-bis codice di procedura penale, stante la sua equiparazione legislativa ad una sentenza di condanna, quanto al “fatto” ed alla sua attribuibilità» (fra le molte Sez. 5, n. 12344 del 5 dicembre 2017, dep. 2018,). Essendo rimasta sostanzialmente immutata l'affermazione della equiparazione della sentenza di patteggiamento ad una sentenza di condanna, salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo dell'art. 445, comma 1-bis codice di procedura penale o da diverse disposizioni di legge, non vi è motivo per ritenere venuto meno il predetto orientamento della giurisprudenza di legittimità. Per il resto, la norma in esame si segnala per la sua novità e per la portata effettivamente innovativa rispetto ad orientamenti giurisprudenziali consolidati che in materia civile, tributaria e disciplinare prevedevano la piena utilizzabilità a fini di prova della sentenza di patteggiamento” (pagg. 111 della relazione).

A questo si aggiunga che, anche a voler negare la natura propria di sentenza di condanna, la pronuncia *ex art. 444* codice di procedura penale determina l'infrazione di una pena e presuppone un difetto di convincimento in ordine all'innocenza dell'imputato o all'esistenza di una causa di estinzione del reato. Di fatto, capovolgendo la valutazione che sta alla base dell'art. 530 comma 2 codice di procedura penale.

Anche il fatto che il Giudice sia tenuto ad effettuare la verifica sulla correttezza della qualificazione giuridica ascritta al fatto, presuppone un accertamento: questo consiste nel valutare la riconducibilità del fatto concreto - per come emerge dagli atti trasmessi - rispetto alla fattispecie astratta contestata; in sostanza, la pronuncia *ex art. 444* codice di procedura penale, se accolta la richiesta delle parti, presuppone un accertamento concreto del fatto nella sua dimensione oggettiva e soggettiva, al pari di un eventuale rigetto dell'accordo *ex art. 444* codice di procedura penale (in questo caso esteso anche alla possibile inadeguatezza della pena concordata). A ben vedere su tale presupposto, si basano le pronunce della Corte costituzionale in tema di incompatibilità (“non la mera conoscenza degli atti, ma una valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze delle indagini preliminari a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato, vale a radicare l'incompatibilità; e che questa deve riconoscersi sussistente nelle ipotesi (non di inammissibilità, *ma*) di rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata, dato che essa comporta, quanto meno, una valutazione negativa circa l'esistenza delle condizioni legittimanti il proscioglimento *ex art. 129* codice di procedura penale e circa la congruenza alle suddette risultanze della qualificazione giuridica del fatto e/o delle circostanze ritenute nella richiesta” - n. 186 del 22 aprile 1992; conf. n. 439 del 16 dicembre 1993).

È chiaro che a fronte di fattispecie che espressamente prevedono l'applicazione della confisca per equivalente in presenza di una sentenza di applicazione pena, diviene però complesso sostenere che l'equiparazione genericamente sancita dall'art. 444 codice di procedura penale possa automaticamente riespandersi in tutte quelle ipotesi di confisca di valore in cui - seppur prevista, come nell'art. 11 legge n. 146/2006 - sia positivizzata solo a fronte di una sentenza di condanna.

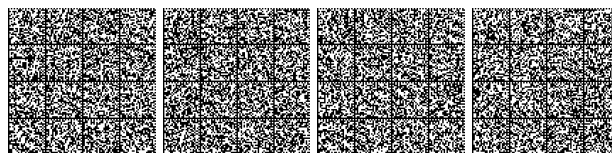
Dunque, il caos legislativo, non può aiutare l'interprete.

A ciò si aggiunga che, anche la giurisprudenza di legittimità e quella internazionale, attualmente forniscono una definizione di “condanna” che mal consente la piena equiparazione tra le due ipotesi.

Con la sentenza del 29 ottobre 2013 (c. Italia), la Corte EDU affermava, per la prima volta in maniera esplicita, che è la “condanna” il presupposto per l'applicabilità della confisca urbanistica e non il mero accertamento incidentale di responsabilità.

Ogni volta in cui manchi la prima, concludendosi il giudizio penale con la declaratoria di estinzione per intervenuta prescrizione, difetterebbero i presupposti per l'applicazione della misura (1).

(1) Di seguito si riportano alcuni dei passaggi più significativi: “55. La nozione di «diritto» («law») usata nell'art. 7 corrisponde a quella di «legge» che figura in altri articoli della Convenzione; essa comprende il diritto d'origine sia legislativa sia giurisprudenziale e implica delle condizioni qualitative, tra cui quella dell'accessibilità e della prevedibilità (Cantoni c. Francia, 15 novembre 1996, § 29, Recueil des arrêts et des décisions 1996 V; S. W, sopra citata, § 35; Kokkinakis c. Grecia, 25 maggio 1993, §§ 40-42, serie A n. 260 A). Per quanto chiara possa essere la formulazione di una norma legale, in qualunque sistema giuridico, compreso il diritto penale, esiste immancabilmente un elemento di interpretazione giuridica. Sarà sempre necessario delucidare i punti dubbi e adattarsi alle mutate situazioni. Tra l'altro, è saldamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte alla Convenzione che la giurisprudenza, in quanto fonte del diritto, contribuisce necessariamente alla progressiva evoluzione del diritto penale. Non si può interpretare l'art. 7 della Convenzione come una norma che vieta il graduale chiarimento delle norme della responsabilità penale attraverso l'interpretazione giuridica da una causa all'altra, a condizione che il risultato sia coerente con la sostanza del reato e ragionevolmente prevedibile (Streletz, Kessler e Krenz c. Germania [GC], nn. 34044/96, 35532/97 e 44801/98, § 50, CEDU 2001 II). 69. L'accostamento dell'art. 5 § 1 a) agli articoli 6 § 2 e 7 § 1 mostra che ai fini della Convenzione non si può avere «condanna» senza che sia legalmente accertato un illecito - penale o, eventualmente, disciplinare (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 68, serie A n. 22; c. Italia, 6 novembre 1980, § 100, serie A n. 39), così come non si può avere una pena senza l'accertamento di una responsabilità personale. 71. La logica della «pena» o della «punizione», o la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese), depongono a favore di un'interpretazione dell'art. 7 che esige, per punire, una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore. In mancanza di ciò, la punizione non avrebbe senso (e altri, sopra citata, § 116). Sarebbe infatti incoerente esigere, da una parte, una base legale accessibile e prevedibile e permettere, dall'altra, una punizione quando, come nel caso di specie, la persona interessata non è stata condannata”.



La giurisprudenza di legittimità, ponendosi il problema della compatibilità di tale principio con altri di rango costituzionale, interpellava il Giudice delle leggi.

Con sentenza n. 49/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni poste, la Corte costituzionale evidenziava come la “sentenza “ non fosse inequivoca, prestandosi ad una lettura orientata ad un approccio sostanziale: il mero accertamento della responsabilità.

Tale pronuncia prestava il fianco a critiche: la dottrina più illuminata rappresentava la difficoltà di conciliare l'essenziale accertamento di responsabilità con l'obbligo legale di dichiarare l'estinzione del reato, in ogni stato e grado del processo *ex art.* 129 codice di procedura penale, con effetto preclusivo di ogni ulteriore attività processuale (*art.* 129 codice di procedura penale richiamato peraltro anche dall'*art.* 444 codice di procedura penale).

In proposito, si fa di nuovo riferimento alla sentenza n. 31617 del 26 giugno 2015 (), nella quale le Sezioni Unite della Corte di Cassazione precisavano che:

laddove si tratti di confisca diretta - del prezzo o del profitto - la misura di sicurezza può essere applicata anche in presenza di sentenza dichiarativa della prescrizione, purché vi sia stata una precedente pronuncia di condanna, rispetto alla quale il giudizio di merito permanga inalterato quanto alla sussistenza del reato, alla responsabilità dell'imputato ed alla qualificazione del bene da confiscare come profitto o prezzo del reato.

Infatti, “l'accertamento della responsabilità deve comunque confluire in una pronuncia che, non solo sostanzialmente, ma anche formalmente, la dichiari, con la conseguenza che l'esistenza del reato, la circostanza che l'autore dello stesso abbia percepito una somma e che questa abbia rappresentato il prezzo del reato stesso, , devono aver formato oggetto di una condanna, i cui termini essenziali non abbiano, nel corso del giudizio, subito mutazioni quanto alla sussistenza di un accertamento al di là di ogni ragionevole dubbio. L'intervento della prescrizione, dunque, per poter consentire il mantenimento della confisca, deve rivelarsi quale formula terminativa del giudizio, anodina in punto di responsabilità, finendo in tal modo per confermare la preesistente (e necessaria) pronuncia di condanna” (pagg. 31 e 32);

analogo ragionamento non può operare per la confisca per equivalente posto che, in questa, l'ablazione colpisce beni che non presentano alcun collegamento con il reato. E, vista la sua natura sanzionatoria \ punitiva, in presenza di prescrizione, non può applicarsi una “pena” (pag. 34, sentenza “ “).

In sostanza, le Sezioni Unite affermavano che - in quanto pena - la confisca per equivalente dovesse avere come presupposto necessario ed irrinunciabile l'accertamento formale della responsabilità penale del reo.

In questo senso anche Cassazione Penale, Sez. 3, n. 32469 dell'1 giugno 2023: “3.1. La giurisprudenza della Corte EDU richiede, come condizione necessaria per l'applicazione della confisca relativa al reato di lottizzazione abusiva, non una sentenza di condanna, anche solo in primo grado, bensì, diversamente, un accertamento completo ed in contraddittorio della sussistenza di «tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva pur pervenendo a un non luogo a procedere, soltanto a causa della prescrizione [...] In particolare, per quanto attiene al profilo “procedurale”, precise sono le indicazioni fornite da Corte EDU, GC, 28 giugno 2018, s.r.l. ed altri c. Italia, segnatamente nei §§ 252, 255, 258, 259, 260 e 261, relativi alle doglianze di un ricorrente, il sig. Gironda, nei cui confronti era stata dichiarata sentenza di non doversi procedere per prescrizione già in primo grado [...] E, nel § 261, si conclude: «La Corte non può ignorare tali considerazioni nell'applicazione dell'art. 7 nel caso di specie, a condizione che i tribunali in questione abbiano agito nel pieno rispetto dei diritti della difesa sanciti dall'art. 6 della Convenzione. Per questo motivo, la Corte ritiene che, qualora i tribunali investiti constatino che sussistono tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva pur pervenendo a un non luogo a procedere, soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell'art. 7, che in questo caso non è violato”.

Pare, dunque, affermarsi il principio per il quale sia comunque necessario un accertamento pieno della sussistenza del reato e della riconducibilità all'autore - indipendentemente che il decorso del tempo porti ad una pronuncia di estinzione per prescrizione in appello o nel giudizio di legittimità. Ancora, la Corte costituzionale, con sentenza n. 83/2024, affermava: “5.2.- Che il patteggiamento consenta, in linea di principio, una economia di tempi e di energie processuali più marcata di quella conseguente al giudizio abbreviato non è, in effetti, contestabile. Di là dal tratto comune, di essere riti alternativi che “evitano” il dibattimento, il patteggiamento semplifica, però, radicalmente, il dibattito processuale, rimettendo al giudice il solo compito di verificare che non sussistano ragioni di proscioglimento dell'imputato già risultanti *ex actis*, che la qualificazione giuridica del fatto, l'applicazione e la comparazione delle circostanze prospettate dalle parti siano corrette e che la pena richiesta sia congrua (*art.* 444, comma 2, codice di procedura penale). Laddove, per converso, il giudizio abbreviato lascia inalterato il potere-dovere del giudice di accertare nei termini ordinari - sia pure sulla base degli elementi raccolti dal pubblico ministero nel corso delle indagini, e dunque fuori del contraddittorio (peraltro, eventualmente arricchiti dalle indagini difensive) - se l'imputato sia colpevole o no e di determinare il trattamento sanzionatorio adeguato [...] Come questa Corte ha rilevato, il patteggiamento consente all'imputato di



sottoporsi a una pena certa, preventivamente concordata, non potendo il giudice modificare i contenuti del “patto” intercorso fra le parti: pena che gli verrà inflitta - in applicazione di una particolare regola di giudizio (l’insussistenza dei presupposti per una pronuncia di proscioglimento ai sensi dell’art. 129 codice di procedura penale) - con una sentenza che è solo «equiparata» a una pronuncia di condanna e che resta priva di efficacia nei giudizi extrapenalari (art. 445, comma 1-*bis*, codice di procedura penale). Per contro, con il giudizio abbreviato, l’imputato, accettando di essere giudicato sulla base degli atti, lascia inalterati i poteri decisori del giudice [...] Il patteggiamento offre all’imputato, al tempo stesso, un complesso di vantaggi ulteriori, rispetto allo sconto di pena, privo di equivalenti nel giudizio abbreviato. Avendo riguardo alla disciplina vigente alla data dell’ordinanza di remissione, alla sentenza di patteggiamento non è attribuita, come già accennato, natura di vera e propria sentenza di condanna, venendo ad essa solo «equiparata»; ne è fortemente limitata, altresì, l’efficacia extrapenale (art. 445, comma 1-*bis*, codice di procedura penale). La richiesta di patteggiamento può essere, d’altro canto, subordinata alla concessione della sospensione condizionale della pena (art. 444, comma 3, codice di procedura penale), inoltre, se vi è costituzione di parte civile, il giudice non decide sulla relativa domanda (art. 444, comma 2, codice di procedura penale). Quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva, sola o congiunta a pena pecuniaria - come generalmente avviene quando si procede per contravvenzioni -, la sentenza non comporta la condanna al pagamento delle spese del procedimento, né l’applicazione di pene accessorie e di misure di sicurezza, fatta eccezione per la confisca nei casi previsti dall’art. 240 del codice penale (art. 445, comma 1, codice di procedura penale). In tale ipotesi, inoltre, decorsi cinque anni, se la sentenza riguarda un delitto, o due anni, se riguarda una contravvenzione, senza che l’imputato abbia commesso un delitto o una contravvenzione della stessa indole, il reato è estinto e viene meno ogni effetto penale. Se è stata applicata una pena pecuniaria o una pena sostitutiva, la pronuncia non è comunque di ostacolo alla concessione di una successiva sospensione condizionale della pena (art. 445, comma 2, codice di procedura penale). L’insieme dei vantaggi annessi al patteggiamento si è ulteriormente arricchito, come già segnalato, con l’entrata in vigore, dopo l’ordinanza di remissione, del decreto legislativo n. 150 del 2022, il quale, con l’art. 25, comma 1, lettera *b*), ha esteso l’esclusione dell’efficacia extrapenale della sentenza, precedentemente circoscritta ai giudizi civili e amministrativi, anche ai giudizi disciplinari, tributari e di accertamento della responsabilità contabile, con la previsione, altresì che in tali giudizi la sentenza di patteggiamento non può essere neppure utilizzata a fini di prova (nuovo comma 1-*bis* dell’art. 445 codice di procedura penale). Si è previsto, poi, che nel caso di patteggiamento cosiddetto allargato - per pene, cioè, superiori ai due anni - le parti possano chiedere al giudice di non applicare le pene accessorie o di applicarle per una durata determinata, e di non ordinare la confisca facoltativa o di ordinarla con riferimento a specifici beni o a un importo determinato (art. 444, comma 1, codice di procedura penale, come novellato)”.

Il Giudice delle leggi parrebbe sostenere che, ben lungi dall’accertare compiutamente la responsabilità penale, la sentenza *ex art.* 444 codice di procedura penale sia solo equiparata a quella di condanna (in dibattimento o all’esito di giudizio abbreviato) per gli eventuali effetti extra-penalari (laddove consentiti dalla legge e, oggi, ampiamente ridotti dalla c.d. riforma Cartabia).

Tale affermazione sembra essere sottesa anche alla pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. 5, n. 43631 del 5 ottobre 2023, laddove afferma: “il Collegio ritiene di aderire all’orientamento - accolto anche dalla sentenza impugnata e senz’altro maggioritario nella giurisprudenza di legittimità - secondo cui è ammissibile la richiesta di revisione di una sentenza di patteggiamento per inconciliabilità con l’accertamento compiuto in giudizio nei confronti di altro imputato per il quale si sia proceduto separatamente, ma è necessario che l’inconciliabilità si riferisca ai fatti stabiliti a fondamento della sentenza di condanna e non già alla loro valutazione [...] è proprio la natura ontologicamente “debole” dell’accertamento sotteso alla sentenza di applicazione della pena a rendere più acuta l’istanza di garanzia assecondata dalla revisione, sicché dato normativo e considerazione sistematica convergono nel far ritenere la sentenza di patteggiamento suscettibile di revisione per inconciliabilità dei giudicati”.

Infine, la Corte europea dei diritti dell’uomo, con la sentenza e c. Italia resa in data 19 dicembre 2024, affermava: “la Corte ribadisce che una decisione giudiziaria può rispecchiare l’opinione che il ricorrente sia colpevole anche in assenza di una formale constatazione della colpevolezza; è sufficiente che vi sia qualche ragionamento che indichi che il tribunale considera l’imputato colpevole (si vedano *Böhmer c. Germania*, n. 37568/97, § 54, 3 ottobre 2002, *Baars c. Paesi Bassi*, n. 44320/98, § 26, 28 ottobre 2003; e *Cleve*, sopra citata, § 53) (par. 124) [...] A tale riguardo, la Corte è consapevole del crescente ricorso - sia ai sensi del ‘ordinamento giuridico interno che a livello internazionale - a forme di confisca non basate su una condanna, in base alle quali i giudici possono essere chiamati a disporre la confisca di beni di origine illecita anche in assenza di una condanna. A tale riguardo, la Corte ritiene che la protezione offerta dal secondo aspetto dell’art. 6 § 2 non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai tribunali nazionali di occuparsi degli stessi fatti decisi nei procedimenti penali al fine di disporre una forma di confisca non basata su una condanna, purché nel farlo essi non attribuiscono all’interessato la responsabilità penale (si veda,



mutatis mutandis, Nealon e Hallam, sopra citata, § 169) (par. 129) [...] La Corte osserva che è un requisito formale che per una confisca ai sensi dell'art. 322-ter del CP debba esservi una "condanna" (par. 131) [...] la Corte ha già chiarito di non distinguere i casi in cui le accuse sono estinte (perché si sono prescritte) precedentemente al compimento di qualsiasi determinazione penale, da quelli in cui sono estinte (per il medesimo motivo) successivamente a un 'iniziale constatazione della colpevolezza. Segue che le conclusioni di primo grado, che non sono definitive, non possono inficiare le successive determinazioni (si veda Pasquini c. San Marino, sopra citata, § 63, in cui — analogamente al caso di specie — il ricorrente era stato condannato in primo grado e la Corte ha constatato la violazione dell'art. 6 § 2 in quanto la Corte di appello, pur archiviando il procedimento per la scadenza del termine di prescrizione, aveva attribuito al ricorrente la responsabilità penale) (par. 137)".

Quindi, alla fine del 2024, la Corte di Strasburgo sembrerebbe essersi orientata sulla necessità di una sentenza intesa in senso formale, ritenendo insufficiente - per l'applicazione della confisca *ex art. 322-ter* codice penale - l'accertamento di responsabilità effettuato in 1° grado ed implicitamente confermato dal Giudice del II° grado che si pronunciava per la prescrizione del reato, in quanto statuizioni non definitive.

Ebbene, se l'accertamento non definitivo di responsabilità penale è stato ritenuto dalla Corte EDU insufficiente ad applicare una confisca che presuppone una condanna - in un processo terminato con sentenza di estinzione del reato per prescrizione - ci si chiede come un istituto a natura afflittiva o punitiva possa trovare applicazione in presenza di una sentenza di patteggiamento - il cui accertamento ha natura ontologicamente debole - laddove non espressamente previsto dalla norma.

Ciò perché, come sopra anticipato, la sentenza *ex art. 444* codice di procedura penale presuppone un difetto di convincimento in ordine all'innocenza dell'imputato o all'esistenza di cause estintive. Di fatto, capovolgendo la valutazione che sta alla base dell'art. 530 comma 2 codice di procedura penale.

Ritiene, perciò questo Giudice che le due sentenze non siano equiparabili - quanto alla natura, al genere e alla profondità dell'accertamento di responsabilità penale.

Se dunque è vero, come sembra, che il rispetto dei requisiti di accessibilità e prevedibilità della norma è conseguente al grado di precisione, non solo del testo di legge, ma anche della stabilizzazione dell'orientamento ermeneutico interno che quella disposizione scolpisce nella sua portata, *ex art. 7 CEDU*;

se è vero, come sembra, che attualmente:

la natura di pena o meno della confisca per equivalente è oggetto di diversità di vedute tra più pronunce adottate nel corso degli anni dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione;

è in discussione, in giurisprudenza, la natura della sentenza di patteggiamento e, di conseguenza, la sua equiparazione ad una di condanna pronunciata all'esito del dibattimento o di giudizio abbreviato;

a livello normativo, vi sono disposizioni che espressamente prevedono tale tipologia di confisca a seguito di applicazione pena su richiesta delle parti ed altre disposizioni (quale quella oggetto della presente ordinanza) che tacciono sul punto;

sulla base dei successivi interventi legislativi, l'equiparazione di cui all'art. 445 codice di procedura penale - visti gli incisi che lo precedono - sembrerebbe limitata agli effetti extra-penali (e tale non può considerarsi il giudizio di colpevolezza), oltre al fatto che per talune ipotesi di reato, la misura ablativa per equivalente è stata espressamente prevista a fronte di sentenza *ex art. 444* codice di procedura penale;

ecco che, allora, si può fondatamente ritenere che l'art. 11 legge n. 146/2006 non rispetti del tutto i canoni di accessibilità e prevedibilità, come declinati dall'art. 7 CEDU - interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU - potendo integrare una violazione degli articoli 25 e 117 Cost.

Questo Giudice reputa la questione non manifestamente infondata.

*La rilevanza della questione nel caso concreto.

6. I beni sottoposti a confisca definitiva.

Con l'istanza, F B chiedeva la restituzione dell'autovettura , di colore bianco, tg. e dei saldi attivi rinvenuti sui conti correnti accessi presso le banche s.r.l., e , per un importo complessivo pari ad euro .

Per quanto riguarda la confisca dell'autovettura (pag. 11610 - 1802 del P.m.), F B in sede di interrogatorio (pagg. 16203 e seg.) ammetteva di aver fatto numerosi viaggi per portare il metallo preziosi fuori dall'Italia, salvo - in un momento successivo - occuparsi anche dei fissaggi. Tuttavia, dagli atti e dalla lettura della sentenza definitiva non è possibile affermarne la natura di vincolo in forma diretta: infatti, nel capo b dell'imputazione,



solo era indicato quale corriere. Ma non solo: nella sentenza di patteggiamento, il G.U.P. non faceva alcun riferimento a forme di confisca diretta, disponendo solo la confisca del profitto - indicato con precisi importi a secondo del valore delle transazioni di riferimento - e per equivalente "sui beni già in sequestro".

Ciò porta a ritenere che, per giudicato, la confisca dell'autovettura sia stata ritenuta e definita per equivalente e non come vincolo diretto.

Né consegue che, ove la questione di legittimità costituzionale fosse accolta, il mezzo dovrebbe essere restituito a F B .

Per quanto concerne le somme di cui all'istanza, prima del 26 settembre 2024 la giurisprudenza - anche a Sezioni Unite - era consolidata nel senso di ritenere la confisca del denaro sempre e comunque diretta. Dopo la pronuncia della Sezioni Unite del 26 settembre 2024 così non è più: il mutamento di orientamento, ancorché recente e per il momento isolato, è radicale ed a sezioni unite.

Né nella sentenza, né dagli atti è espressamente indicato il nesso di derivazione diretto delle somme (prima sequestrate e poi confiscate in via definitiva) rispetto alla commissione delle specifiche transazioni illecite.

Anche in questo caso, salvo che la giurisprudenza si pronunci diversamente e in linea con il precedente orientamento e salvo che sul punto voglia pronunciarsi la Corte costituzionale, la questione si pone come rilevante: se all'esito di un'attenta rilettura di tutti gli atti di indagine non risultasse un collegamento diretto tra le somme ed i reati, le stesse dovranno essere restituite.

In aggiunta si ricorda che "in conformità a quanto previsto dall'art. 53 CEDU, il rispetto degli obblighi convenzionali, imposto dall'art. 117 comma 1 Cost., non può determinare una minore tutela dei diritti fondamentali rispetto a quella garantita dall'ordinamento interno, ma deve costituire uno strumento di ampliamento della stessa. Il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie e quindi anche operando il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti che potrebbero essere incisi dall'espansione della tutela oggetto di confronto" (Corte costituzionale n. 317/2009).

P.Q.M.

Pertanto, il G.U.P. presso il Tribunale di Arezzo - in funzione di Giudice dell'esecuzione - solleva, in riferimento agli articoli 25 comma 2 e comma 3 e 117 comma 1 Cost., in relazione all'art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 legge n. 146/2006, nella parte in cui dispone l'applicazione della confisca di somme di denaro. Beni o altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti ex art. 444 e seg. codice di procedura penale.

Per l'effetto, Sospende il giudizio in corso e Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria:

a F B presso il Difensore di fiducia;

al Difensore di fiducia in proprio;

al pubblico ministero in sede (Dott. Marco Dioni);

al Presidente del Consiglio dei ministri;

oltre alla comunicazione, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Arezzo, 28 aprile 2025.

Il Giudice: SOLDINI



N. 144

Ordinanza del 29 aprile 2025 del Tribunale di Arezzo nel procedimento penale a carico di M. F.

Reati e pene – Reati transnazionali ai sensi dell’art. 3 della legge n. 146 del 2006 – Confisca per equivalente – Denunciata applicazione della confisca di somme di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato, con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.

- Legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), art. 11.

TRIBUNALE DI AREZZO

UFFICIO G.I.P.\G.U.P.

Il giudice, dott.ssa Giulia Soldini, in funzione di giudice dell’esecuzione;

Letta l’istanza ed i documenti allegati e preso atto delle argomentazioni sviluppate dalle parti; sciogliendo la riserva assunta all’udienza del 6 febbraio 2025.

OSSERVA QUANTO SEGUE

1. L’incidente di esecuzione.

L’avv. Benedetto Marzocchi Buratti del Foro di Roma presentava istanza nell’interesse di M... F... volta ad ottenere la revoca della confisca per equivalente applicata con la sentenza n. 340\2017 — definitiva il 27 febbraio 20219 e, per l’effetto, la restituzione dei beni di cui alla richiesta.

Le ragioni fondanti la tesi difensiva erano plurime ma, prevalentemente, si sostanziano sull’inapplicabilità di siffatta confisca in presenza di una sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti. In particolare:

trattandosi di confisca per equivalente, la stessa avrebbe natura di sanzione penale e non di misura di sicurezza. Ne deriverebbe la violazione del principio di legalità e prevedibilità — così come declinato dall’art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali — poiché applicata a seguito di una sentenza *ex art. 444* del codice di procedura penale che non contiene un accertamento sulla responsabilità penale;

la sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti non può essere equiparata ad una sentenza di condanna e, perciò, non può comportare l’applicazione di tale particolare confisca a meno che non sia espressamente indicato dal legislatore. Diversamente — attesa la natura sostanziale di pena — si determinerebbe un’analogia in *malam partem*;

non essendo sufficientemente chiara la base legale, la confisca applicata a ... determinava un’illegittima ingerenza nel godimento dei beni, in violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU;

oltre a questo, la misura ablativa si rivelava del tutto sproporzionata perché parametrata al valore del negozio giuridico sotteso al delitto di ricettazione e non al profitto concretamente realizzato dal condannato.

Il pubblico ministero si opponeva alla richiesta avanzata dalla difesa precisando come - dopo ben tredici udienze celebrate dinanzi al GUP (di cui depositava i verbali), nelle quali le parti discutevano proprio sull’applicabilità o meno della confisca per equivalente — non potesse porsi un problema di prevedibilità in concreto.

Quanto poi alla natura sanzionatoria assegnata alla confisca dalle pronunce della Corte EDU, il pubblico ministero rilevava come si trattasse di un orientamento giurisprudenziale che, come tale, era inidoneo a travolgere il giudicato.

Oltre a questo, insisteva sul fatto che la lettura testuale complessiva dell’art. 11 della legge n. 146\2006 non limitasse affatto l’applicazione della confisca per equivalente all’ipotesi di sentenza di condanna e che i beni sui quali si consolidava il vincolo erano già tutti sottoposti a sequestro preventivo, nel momento in cui gli (allora) imputati avevano avanzato istanza di definizione ai sensi dell’art. 444 del codice di procedura penale.



Le argomentazioni prospettate dalle parti sono plurime e complesse, pertanto richiedono una trattazione ordinata.

2. Il giudicato.

In primo luogo, occorre rilevare quale sia l'ambito di formazione del giudicato.

Con la sentenza n. 340\2017, il G.U.P. presso il Tribunale di Arezzo applicava — tra gli altri — a M... F... la pena concordata con il pubblico ministero titolare del fascicolo. In tale pronuncia, il giudice:

escludeva la sussistenza di elementi rilevanti ai fini della pronuncia *ex art.* 129 del codice di procedura penale (pag. 36);

riteneva sussistenti i fatti nella loro storicità (pag. 37);

afferitava la correttezza della qualificazione giuridica ad essi ascritta — per M... F... in relazione ai capi A) e B) dell'imputazione (articoli 416 e 648 del codice penale) (pag. 38);

dichiarava la sussistenza del vincolo della continuazione tra i reati ascritti agli imputati (pag. 38);

afferitava la sussistenza del requisito della transnazionalità (pag. 40), in relazione ai reati-fine (pag. 48);

equiparava la sentenza di applicazione della pena ad una sentenza di condanna, precisando che la pronuncia *ex art.* 444 del codice di procedura penale comportasse l'applicazione di tutte le conseguenze penali tipiche della condanna, salvo quelle espressamente escluse (pag. 41);

aggiungeva che l'insussistenza dei requisiti per il proscioglimento *ex art.* 129 del codice di procedura penale si riverberasse sulla positiva valutazione in ordine ai presupposti applicativi della confisca *ex art.* 11 della legge n. 146\2006 (pag. 45);

rilevava come la Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale — ratificata con la legge n. 146\2006 — esprimesse una volontà politico-criminale chiara: l'estensione massima della confisca (pag. 46);

oltre a questo, ricorreva all'interpretazione letterale dell'*art.* 11 legge cit.: il terzo inciso era palesemente riferito al secondo, mentre il primo restava generico (pag. 47) — sembrando, più che altro, che il terzo sancisse l'obbligo del giudice di indicare specificamente i beni da apprendere in caso di condanna in senso formale;

osservava come, trattandosi di reati-contratto, il profitto fosse equivalente al valore economico dell'intero negozio — pari al valore del metallo oggetto dei plurimi episodi di ricettazione (pag. 52);

confermava l'applicabilità del principio solidaristico;

prendeva, quale valore di riferimento per il calcolo del profitto, il valore medio dell'oro nel periodo di riferimento (euro 40,00 al grammo).

La Corte di Cassazione con sentenza n. 16100 del 27 febbraio 2019 respingeva i ricorsi promossi dai difensori degli imputati, determinando così la formazione del giudicato. In particolare, la Corte di Cassazione:

confermava la sussistenza del reato transnazionale (pag. 8) in relazione ai reati-fine;

rappresentava come il G.U.P. avesse motivato sufficientemente in merito alla insussistenza degli elementi per giungere ad un proscioglimento *ex art.* 129 del codice di procedura penale (pag. 9);

afferitava che il terzo inciso dell'*art.* 11 della legge n. 146\2006 («in tali casi»), dovesse intendersi riferito a tutta la norma e non solo al secondo inciso relativo al delitto di usura (pag. 12);

precisava, infatti, che la norma andasse letta alla luce dello spirito della Convenzione delle Nazioni Unite che: a) richiedeva di prevenire e combattere il crimine transnazionale nel modo più efficace; b) parlava genericamente di condanna e condannati, senza vincoli di modelli procedurali;

confermava la congruità del *quantum* confiscato e la correttezza del parametro di calcolo preso come riferimento (pag. 18);

ribadiva la correttezza dell'applicazione del principio solidaristico (pag. 19\20).

Su tali basi, il pubblico ministero sosteneva fortemente l'intangibilità del giudicato, non ravvisandosi le ipotesi di legge che ne consentono la rimozione e trattandosi, al più di orientamenti giurisprudenziali inidonei a metterlo in discussione, anche qualora si faccia riferimento a pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

3. L'argomentazione relativa all'intangibilità del giudicato.

La giurisprudenza ha avuto modo di prendere posizione sul tema in relazione a specifiche ipotesi, senza però arrivare a negare in maniera netta ed indiscutibile la rilevanza del mutamento giurisprudenziale.

In un caso, la Suprema Corte (Cassazione penale, Sez. 3, n. 32469 del 1° giugno 2023) affermava: «in tema di reati edilizi, non può essere revocata, *ex art.* 673 del codice di procedura penale, la sentenza che abbia dichiarato estinta per prescrizione la contravvenzione di lottizzazione abusiva e disposto contestualmente la confisca delle opere ad essa relative nel caso in cui, in assenza di «*abolitio criminis*» derivante da abrogazione o da declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, si verifichi un mutamento dell'orientamento giurisprudenziale affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione o dalla Corte EDU».



Nel caso di specie, la Corte precisava come l'istituto di cui all'art. 673 del codice di procedura penale - invocato dalla difesa - fosse ancorato a parametri precisi (abrogazione o dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice), non suscettibili di interpretazione estensiva. La Corte, richiamando la sentenza n. 230/2012 della Corte costituzionale, escludeva che la retroattività della *lex mitior* potesse riferirsi ai mutamenti giurisprudenziali, come il principio di intangibilità del giudicato garantisce la certezza dei rapporti giuridici e come le pronunce della Suprema Corte a Sezioni Unite avessero una efficacia esclusivamente persuasiva e non cogente (pagine 5 e 6).

Concludeva, al paragrafo 2.2.2. (pag. 7) che, in ogni caso, le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non producono alcuna diretta conseguenza sulle fattispecie incriminatrici.

Vi è da dire, però, che in quel caso il parametro richiamato dal ricorrente era quello dell'art. 673 del codice di procedura penale e, dunque, le argomentazioni svolte dalla Corte risultano ineccepibili.

Ma circoscritte a quella specifica norma e non estendibili al caso di specie.

Analogamente, Cassazione penale, Sez. 6, n. 19429 del 3 maggio 2022: «non può essere fatta valere come ipotesi di revisione la inutilizzabilità sopravvenuta delle intercettazioni poste a fondamento della decisione derivante dal mutamento giurisprudenziale di cui alle Sez.U. “...” del 2019, successivo all'irrevocabilità della sentenza, trattandosi del risultato di un'evoluzione esegetica, conducente ad una rivalutazione delle prove già assunte, inidoneo a travolgere il giudicato».

Nel caso in parola, la Corte affermava l'inapplicabilità, nel giudizio di revisione, del mutamento giurisprudenziale favorevole successivo al giudicato, poiché coinvolgente la rivalutazione di prove la cui utilizzabilità non era stata eccepita nel giudizio di cognizione.

Anche in questo caso, però, vengono in rilievo le peculiarità proprie del giudizio di revisione e la circostanza che la questione non fosse mai stata eccepita prima di allora.

Nel procedimento che ha visto coinvolto M... F..., invece, la questione dell'applicabilità della confisca per equivalente in presenza di una sentenza *ex art.* 444 del codice di procedura penale è stata sollevata e trattata in molteplici udienze, sollevata dinanzi ai giudici di legittimità e, oggi, con l'incidente di esecuzione.

E proprio in tema di incidente di esecuzione, si registrava un'apertura da parte della Corte di Cassazione.

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 18288 del 21 giugno 2010, affermavano che il requisito dei «nuovi elementi» - indispensabili quali condizione di ammissibilità *ex art.* 666, comma 2, del codice di procedura penale - dovesse intendersi riferito: a) sia ai nuovi elementi di fatto; b) che ai nuovi elementi di diritto.

Tra i nuovi elementi di diritto, deve annoverarsi anche il mutamento giurisprudenziale a Sezioni Unite; ciò perché «s'impone, invece, una interpretazione sistematica dell'art. 666 del codice di procedura penale, comma 2, alla luce delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), con particolare riferimento al principio di legalità penale di cui all'art. 7, così come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria, in modo da soddisfare l'esigenza di una interazione dialogica tra attività ermeneutica del giudice nazionale e di quello europeo, nella prospettiva della più completa tutela dei diritti fondamentali della persona» (par. 5, ultimo capoverso).

A ben vedere, che l'orientamento giurisprudenziale consolidato e quello espresso dalla Suprema Corte a Sezioni Unite abbia un peso sempre maggiore, si ricava non solo dagli obblighi internazionali pattizi, ma anche dall'art. 618, comma 1-bis, del codice di procedura penale.

Il diritto vivente è, infatti, espressione dell'interpretazione che il giudice dà alla norma e l'articolo citato pare assimilare il «diritto giurisprudenziale» a quello positivo; anche se, come precisato da Cassazione a Sezioni Unite n. 8052 del 26 ottobre 2023: «un consolidamento della funzione nomofilattica della Corte di cassazione attraverso il ruolo rafforzato che viene assegnato alle Sezioni Unite, le cui sentenze possono avere valore formale di precedente nei confronti delle altre Sezioni penali della Corte a determinate condizioni ed entro certi limiti; un precedente che, ancorché fluido e superabile, produce un vincolo ed esprime una regola di stabilizzazione rispetto alla quale viene procedimentalizzato l'eventuale dissenso della Sezione semplice».

Insomma, il vincolo del precedente opera per le sezioni semplici della Corte di Cassazione, ma non per il giudice di merito. Per quest'ultimo, resta però quella nota efficacia persuasiva dei pronunciamenti a Sezioni Unite.

E proprio nelle S.U. ..., la Corte aggiunge: «il rispetto dei requisiti qualitativi di accessibilità e prevedibilità della norma è conseguente al grado di precisione non solo del testo di legge, ma anche alla stabilizzazione dell'orientamento ermeneutico interno che quella disposizione scolpisce nella sua portata. Non si tratta di equiparare il diritto vivente alla legge, quanto, piuttosto, di riconoscere al primo un ruolo, una funzione che interferisce con la ragionevole prevedibilità delle decisioni future» (Cassazione S.U. n. 8052 del 26 ottobre 2023).



A tale conclusione, la Suprema Corte giunge proprio in base all'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo all'art. 7 della Convenzione: «per effetto dell'esplicito riferimento al “diritto” (“law”) - e non soltanto alla “legge” - contenuto nell'art. 7, la giurisprudenza di Strasburgo, infatti, ha inglobato nel concetto di legalità sia il diritto di produzione legislativa che quello di derivazione giurisprudenziale, riconoscendo al giudice un ruolo fondamentale nella individuazione dell'esatta portata della norma penale, il cui significato è reso esplicito dalla combinazione di due dati; quello legislativo e quello interpretativo (cfr. sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 24 aprile 1990, caso *Kruslin c/ Francia*; 12 febbraio 2008, caso *Kafkaris c/ Cipro*; 15 novembre 1996, caso *Cantoni c/ Francia*; 25 maggio 1993, caso *Kokkinakis c/ Grecia*). Tale visione sostanziale del principio di legalità si confronta peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con particolari condizioni qualitative, quali l'accessibilità della norma penale e la ragionevole prevedibilità delle sue conseguenze (cfr. sentenze Corte europea *Cantoni c/ Francia* succitata; 22 novembre 1995, caso *S.W. e C.R. c/ Regno Unito*; 29 marzo 2006, caso *Achour c/ Francia*)» (Cassazione S.U. n. 18288 del 21 gennaio 2010).

Visione sostanziale del principio di legalità. Questo è il punto.

E proprio le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione — integrano quali norme interposte il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, della Costituzione (Corte costituzionale n. 264\2012) e la loro peculiarità consiste proprio nella soggezione a tale interpretazione, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi (Corte costituzionale n. 39\2008).

E quanto alla rilevanza del mutamento giurisprudenziale: «quando, nelle more di un giudizio incidentale, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisce alla norma convenzionale interposta un nuovo significato, con potenziale effetto sui presupposti della questione di legittimità costituzionale, gli atti devono essere restituiti al giudice *a quo*, affinché proceda ad una valutazione della perdurante rilevanza della questione, alla luce della giurisprudenza costituzionale sopravvenuta» (Corte costituzionale sentenza n. 43\2018).

Se dunque le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non sono idonee a travolgere direttamente il giudicato, sono però in grado — in presenza di orientamenti consolidati — di consentire all'interprete di verificare la legalità o meno di una misura.

Quindi, nel caso di specie, non si tratta di affermare se un successivo mutamento giurisprudenziale possa travolgere il giudicato. Bensì di capire se:

con specifico riferimento alla confisca di cui all'art. 11 della legge n. 146\2006, si sia in presenza di una pena o meno — secondo i parametri stabiliti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza interna;

in base alla conclusione raggiunta, se la norma invocata rispetti il canone della prevedibilità e della legalità, come descritto nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed interpretato dalla Corte.

Non si tratta quindi dell'incidenza di pronunciamenti giurisprudenziali, anche successivi, su una confisca definitiva, bensì di verificare se la norma invocata e su cui si fonda l'ablazione rispetti i parametri sovranazionali, conferendo legalità alla misura applicata al ricorrente.

Tale verifica passa inevitabilmente per la valutazione sulla natura della sentenza di applicazione pena ed il confronto tra questa e quella di condanna pronunciata all'esito di un dibattimento o di rito abbreviato.

Gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza della questione.

4. La confisca *ex art. 11* della legge n. 146\2006.

L'importanza di indagare sulla natura giuridica di un istituto è evidenziata dalla stessa Corte costituzionale, allorché sconfessa l'assunto per il quale ogni misura limitativa dei diritti fondamentali applicati da un giudice penale in connessione a un fatto di reato ha natura punitiva; infatti, «la natura delle varie forme di confisca deve essere valutata in relazione allo specifico oggetto e alla relativa finalità».

Il discrimine risiede, dunque, nella finalità: se la misura — per come concepita dal legislatore — sia tesa a neutralizzare il pericolo di commissione di nuovi fatti previsti dalla legge come reato o se sia tesa a punire per il fatto già commesso (Corte costituzionale n. 5\2023).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto propria una concezione autonomista tanto di pena, quanto di accusa penale, fornendo alcuni criteri (noti come «*Engel criteria*» — *Engel v. Paesi Bassi* dell'8 giugno 1976): in partecia, indipendentemente dalla qualificazione ascrivita dal diritto interno, l'interprete dovrà guardare alla natura dell'illecito, alla gravità della sanzione — desumibile dallo scopo, preventivo o repressivo — nonché dal procedimento di applicazione della sanzione.



Se è vero (in base a quanto argomentato nel paragrafo che precede) che l'ordinamento nazionale deve accedere ad una visione sostanziale del principio di legalità (come imposto dalla CEDU) e che tale visione presuppone che la prevedibilità della norma dipenda anche dalla giurisprudenza — che definisce l'esatta portata della norma penale — occorre allora chiedersi quanto siano consolidati gli orientamenti in materia di confisca per equivalente.

Con la sentenza n. 10561 del 30 gennaio 2014 (Gubert), la Corte di Cassazione a Sezioni Unite si pronunciava sul sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente in materia di reati tributari e, in particolare, se questa potesse estendersi, oltre all'imputato persona fisica, anche alla persona giuridica (per le violazioni commesse dal legale rappresentante).

Nel riconoscere la natura eminentemente sanzionatoria dell'istituto di cui all'art. 322-ter del codice penale — già in vigore nella sua attuale formulazione — (come del resto già anticipato da Cassazione S.U. n. 18374 del 31 gennaio 2013, ... — ultimo capoverso del par. 2.8. pag. 14) e delle ipotesi di confisca che espressamente lo richiamano, la Suprema Corte escludeva l'applicazione di tale misura nei confronti della persona giuridica, sul presupposto che il decreto legislativo n. 231/2001 contemplasse solo una responsabilità amministrativa dell'ente e non una responsabilità penale; in sostanza, la società non essendo mai autore del reato — né concorrente nello stesso — non può essere destinataria di una misura integrante una pena (secondo i parametri offerti dalla CEDU).

Con la sentenza n. 31617 del 26 giugno 2015 (...), le Sezioni Unite ribadivano la natura sanzionatoria dell'art. 322-ter del codice penale — e di conseguenza di tutte le norme che ne richiamano l'applicazione — perché «connotata dal carattere afflittivo e da un rapporto consequenziale alla commissione del reato proprio della sanzione penale, mentre esula dalla stessa qualsiasi funzione di prevenzione che costituisce la principale finalità delle misure di sicurezza» (pag. 34).

Sulla scorta di tale ragionamento, la Suprema Corte escludeva che si potesse applicare la confisca per equivalente in presenza di una declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione, anche qualora preceduta da una pronuncia di condanna (par. 12, pag. 35, riservando tale possibilità solo alla confisca del prezzo *ex* art. 240, comma 2, n. 1, del codice penale o del prezzo e del profitto del reato *ex* art. 322-ter del codice penale, sempre che si trattasse di confisca diretta).

Venendo ai giorni nostri, con la sentenza n. 13783 del 26 settembre 2024 (ricorrenti: ... e ...), le Sezioni Unite effettuavano dei distinguo di rilievo:

in primo luogo, la confisca diretta si fonda sull'idea di pericolosità della cosa — intesa o come sua attitudine a cagionare un danno, o come incentivo per il reo a commettere ulteriori illeciti. È una pericolosità di relazione, dunque l'istituto è teso a prevenire la commissione di ulteriori reati e non ha carattere punitivo (pag. 14).

Il requisito del nesso di derivazione diretta del profitto dal reato, opera anche per i beni costituenti «provento» (cioè, quelli che rappresentano il primo reimpiego di quelli che derivano in via immediata e diretta dal delitto), purché siano individuati con certezza tutti i passaggi e le trasformazioni del profitto originario (pag. 15).

In tutti questi casi, si è sempre in presenza di confisca diretta (ndr: prevista dall'art. 445, comma 1, del codice di procedura penale);

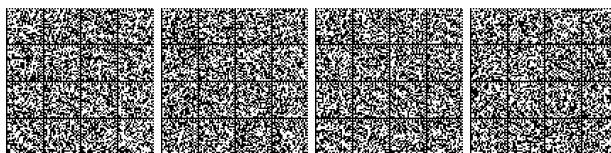
quanto alla confisca per equivalente, la Corte precisava la necessità di una base legale, cioè di una specifica norma che consenta di procedere con tale forma di ablazione.

Richiamava la Corte costituzionale (n. 97/2009) che ne aveva escluso l'applicazione retroattiva (alla neo-introdotta misura per certi reati tributari) sul presupposto della sua natura sanzionatoria desumibile: a) dalla mancanza di pericolosità dei beni attinti; b) dall'assenza di un nesso di pertinenzialità con il reato. A seguire, la Corte menzionava le pronunce di rilievo della Corte europea dei diritti dell'uomo e i precedenti di legittimità conformi (da ultimo, Cassazione S.U. n. 4145 del 29 settembre 2022, ...);

la Corte aggiungeva: «la confisca, se diretta, sarebbe sempre una misura di sicurezza, come tale sottratta alle garanzie della legalità penale e, invece, se per equivalente, sarebbe sempre una sanzione, una pena, sottoposta, per tale ragione, alle fondamentali garanzie derivanti dal principio di legalità». Ebbene, al fine di evitare simili affermazioni perentorie, la Corte invitava ad alcune riflessioni:

1) il carattere di afflittività della misura può non coincidere con quello della punizione, nel senso che se è vero che ogni pena è afflittiva, non ogni misura afflittiva è punizione.

Più semplicemente: punizione è sofferenza per la violazione di un precetto e, in quanto tale, deve avere funzione rieducativa; invece, «se l'afflizione che consegue alla confisca deriva solo dalla mera eliminazione dal patrimonio del reo di un bene che non sarebbe stato acquisito se non fosse stato commesso il reato, la misura mantiene un carattere afflittivo ma non assume anche un contenuto punitivo» (pag. 20).



La bonifica dal patrimonio dell'agente del profitto illecito — per ribadire che «il reato non paga» e che l'accrescimento derivante da condotte penalmente rilevanti è sempre privo di legittima giustificazione — spiega il carattere di affittività della misura per equivalente, ma non anche quello strettamente punitivo;

2) per spiegare il carattere punitivo, la Suprema Corte richiamava la sentenza della Corte costituzionale n. 112/2019, nella quale il giudice delle leggi operava una distinzione in base all'oggetto della confisca: se si tratta del profitto o del prezzo, anche se per equivalente, la confisca ha una funzione essenzialmente di riequilibrio, ripristinatoria; nel caso in cui invece attenga al prodotto o ai beni utilizzati, può assumere carattere punitivo.

In pratica, «le confische assumono carattere punitivo, solo quando infliggono all'autore dell'illecito una limitazione al diritto di proprietà di portata superiore a quella che deriverebbe dalla mera ablazione dell'ingiusto vantaggio economico. Dunque, se la confisca — diretta o per equivalente — non sottrae più di quanto sia stato conseguito dall'illecito, essa ha carattere affittivo, ripristinatorio, ma non anche punitivo» (pag. 22).

La conseguenza che se ne trae è che per le sanzioni para-penali a carattere solo affittivo, si applicano le garanzie connesse al principio di legalità, quali i principi di irretroattività e di proporzionalità delle pene; solo a quelle che si connotano anche per il carattere punitivo, si applica anche il principio di rieducazione della pena;

3) se è vero che la confisca per equivalente ha natura sanzionatoria perché rompe il nesso di pertinenzialità tra il bene e il reato, è anche vero che non incide sull'identità quantitativa del rapporto tra reato e reo poiché, con l'ablazione per equivalente, si ribadisce la sua essenza recuperatoria.

Ne deriva che, in quanto sussidiaria e a chiusura del sistema, la confisca per equivalente partecipa della natura di quella diretta (pag. 23).

Nello stesso senso si esprimeva anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 7/2025: «Come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 5 del 2023, non tutte le misure che rientrano nella competenza del giudice penale sono soggette al medesimo statuto di garanzia. La Costituzione prevede, al secondo e al terzo comma dell'art. 25, una diversa estensione del principio di legalità in materia, rispettivamente, di pene e di misure di sicurezza. E persino il principio di proporzionalità — che pure è «requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo» (sentenza n. 24 del 2019, punto 9.7.3. del Considerato in diritto) — si declina in modo necessariamente differente laddove sia riferito a misure orientate primariamente a punire l'interessato per un fatto da questi colpevolmente commesso, oppure a prevenire un pericolo (come nel caso delle misure di sicurezza e delle misure cautelari), o ancora a ripristinare semplicemente la situazione, fattuale e giuridica, preesistente al reato [...] Ora, come già sottolineato nella sentenza n. 112 del 2019, la confisca del «profitto» di un illecito ha «mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente» alla commissione del fatto in capo all'autore. Una tale osservazione vale, allo stesso modo, per le confische disposte dall'autorità amministrativa e per quelle disposte dal giudice penale. Anche in relazione a queste ultime, infatti, la finalità essenziale della misura risiede nel sottrarre al reo l'utilità economica acquisita mediante la violazione della legge penale, e che egli non ha il diritto di trattenere, proprio in ragione della sua origine radicalmente illecita. Ciò che esclude quell'effetto peggiorativo della sua situazione patrimoniale preesistente, che necessariamente inerisce alle sanzioni dal contenuto «punitivo». Al contrario, la confisca dei «beni utilizzati per commettere l'illecito» (o semplicemente «beni strumentali») incide su beni non ottenuti attraverso un'attività criminosa, e che dunque, di regola, erano legittimamente posseduti dall'autore del reato al momento del fatto; sicché la loro ablazione ad opera del giudice penale determina un peggioramento della sua situazione patrimoniale preesistente al reato. Il che senz'altro esclude che tale misura possa avere una natura meramente «ripristinatoria» dello *status quo ante* [...] In linea generale, infatti, la confisca per equivalente mira a far sì che il reo subisca, nel suo patrimonio complessivo, la medesima perdita — in termini economici — che avrebbe sofferto laddove fosse stato possibile eseguire, in via diretta, l'ablazione degli specifici beni dei quali la legge dispone la confisca; si da evitare che egli possa continuare a godere delle utilità derivanti da tali beni, una volta che li abbia comunque messi al riparo dalla pretesa ablatoria statale. Laddove, dunque, la confisca di un bene o di una somma di denaro abbia natura di pena, quella medesima natura dovrà essere ascritta anche alla corrispondente ipotesi di confisca per equivalente».

C'è da dire che gli attuali interventi giurisprudenziali hanno una portata travolgente. Si è passati dal sostenere che, di sicuro, la confisca per equivalente ha natura eminentemente sanzionatoria (in quanto i beni attinti mancano di pericolosità e vista l'assenza di un nesso di pertinenzialità tra questi ed il reato;

con la conseguente piena applicazione delle garanzie costituzionali legate al concetto di pena), ad affermare che;

ha certamente natura affittiva (per l'eliminazione dal patrimonio del reo di un bene che non sarebbe stato acquisito se non fosse stato commesso il reato), ma non certamente punitiva.



Tale caratteristica deve essere valutata di volta in volta, verificando se la misura si limiti a ripristinare la situazione economica precedente al delitto o se sottragga al reo più di quanto acquisito con il crimine.

Le conseguenze non sono così irrilevanti:

se la misura fosse valutata come afflittiva ma non anche punitiva, troveranno applicazione i principi di irretroattività (come declinato per le misure di sicurezza) e di proporzionalità;

se la misura fosse valutata come afflittiva ed anche punitiva, troveranno applicazione i principi di irretrattività, di proporzionalità e di rieducazione.

Per fortuna, tale distinzione non rileva nel caso di specie dal momento che il tema centrale attiene alla prevedibilità della misura in questione, quale corollario del principio di legalità disciplinante tanto le pene, quanto le misure di sicurezza.

Infatti, il principio di tassatività, che ha fondamento nell'art. 25 della Costituzione, pone l'obbligo sul legislatore di prevedere i fatti costituenti reato e le pene conseguenti con sufficiente precisione, così da rendere prevedibili le conseguenze di un'azione\omissione e da consentire ai singoli di orientare liberamente le proprie condotte. Parimenti, garantisce che la previsione di qualunque misura di sicurezza, la pari della pena, sia demandata alla legge, la quale deve elencare tassativamente i casi in cui il giudice può applicarla e determinarne il tipo.

Passando alla norma che qui viene in rilievo, questa recita:

«1. Per i reati di cui all'art. 3 della presente legge, qualora la confisca delle cose che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato non sia possibile, il giudice ordina la confisca di somme di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente a tale prodotto, profitto o prezzo. In caso di usura è comunque ordinata la confisca di un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari. In tali casi, il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di danaro o individua i beni o le utilità assoggettati a confisca di valore corrispondente al prodotto, al profitto o al prezzo del reato».

Trattasi di norma a carattere sostanziale e non processuale.

Facendo applicazione dei nuovi criteri che devono orientare l'interprete, alla luce della recente giurisprudenza di legittimità e costituzionale, non può che concludersi per la funzione ripristinatoria — e quindi per la natura afflittiva e non punitiva — della confisca prevista dall'art. 11 della legge n. 146/2006.

Essa:

è applicata in relazione ad un fatto costituente reato, connotato dalla transnazionalità, ed è obbligatoria;

i beni che colpisce non hanno alcun legame con il reato, ma vengono attinti dal vincolo indipendentemente dal fatto che abbiano o meno un'origine lecita;

non ha finalità preventiva, posto che non è orientata a prevenire la commissione di futuri reati, ma a colpire il reo per quelli già commessi con l'intento di eliminare dal suo patrimonio una posta economica — irrilevante nella sua identificazione, ma rilevante solo nel *quantum* — di valore equivalente al prodotto, profitto, prezzo del reato;

persegue lo scopo di eliminare una posta patrimoniale che il reo non avrebbe qualora non avesse commesso il reato.

Ad ogni modo, qualunque sia la natura che si voglia riconoscere all'ablazione *ex art.* 11 cit., la stessa è sottoposta al principio di legalità.

Sulla scorta di quanto ricostruito, si è in presenza di pronunce della Corte di Cassazione a Sezioni Unite — e, in quanto tali, vincolanti per le Sezioni semplici e ad efficacia fortemente persuasiva per il giudice di merito — non perfettamente sovrapponibili.

Se al momento della celebrazione del processo, gli imputati erano certi che fosse loro applicata una misura a carattere punitivo, oggi questa certezza non c'è più.

Il confronto tra i consolidati principi giurisprudenziali pregressi ed i nuovi criteri fissati dalla stessa giurisprudenza di legittimità e costituzionale determina incertezza e, pertanto, non è in grado di integrare il parametro della prevedibilità, così come declinato dalla giurisprudenza di Strasburgo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e recepito nel nostro ordinamento per il tramite dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

5. La sentenza di condanna e la sentenza di applicazione pena.

A questo punto, occorre verificare se la confisca per equivalente fosse misura prevedibile nella sua applicazione per coloro che definirono la posizione ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale.

Deve dirsi sin d'ora che la questione non attiene alla prevedibilità in concreto — per la quale il pubblico ministero depositava tutti i verbali dell'udienza preliminare, ma a quella in astratto.



Vale a dire se l'art. 11 della legge n. 146/2006 rispetti i parametri di sufficiente prevedibilità, imposti dagli articoli 25 della Costituzione e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Si ricorda che «il rispetto dei requisiti qualitativi di accessibilità e prevedibilità della norma è conseguente al grado di precisione non solo del testo di legge, ma anche alla stabilizzazione dell'orientamento ermeneutico interno che quella disposizione scolpisce nella sua portata. Non si tratta di equiparare il diritto vivente alla legge, quanto, piuttosto, di riconoscere al primo un ruolo, una finzione che interferisce con la ragionevole prevedibilità delle decisioni future» (Cassazione S.U. n. 8052 del 26 ottobre 2023).

Del resto, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo — nella sentenza ... c. Italia del 14 aprile 2015 — faceva riferimento ad un concetto di prevedibilità oggettiva, vale a dire non ancorata alle caratteristiche personali e professionali del singolo agente, bensì all'esistenza oggettiva di contrasti o poca chiarezza in merito alla portata applicativa della disposizione penale.

La valutazione sull'accessibilità e prevedibilità dell'art. 11 della legge n. 146/2006 passa inevitabilmente dall'analisi del concetto di sentenza «condanna» e sulla sua sovrapponibilità (o meno) alla sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti (non contemplata testualmente).

In passato, l'art. 444 del codice di procedura penale sanciva un generale principio di equiparazione della sentenza di applicazione pena alla sentenza di condanna, ad eccezione di quelle conseguenze espressamente escluse dal legislatore (ad esempio, se la pena irrogata non supera i due anni, non comporta il pagamento delle spese processuali, né l'applicazione di pene accessorie o di misure di sicurezza ad eccezione della confisca *ex art.* 240 del codice penale).

Tale argomento era valorizzato sia dal giudice di I° grado (pag. 41, laddove affermava che l'accordo comporta l'applicazione di tutte le conseguenze penali della sentenza di condanna non espressamente escluse), sia dalla Corte di Cassazione n. 16100 del 27 febbraio 2019 — che determinava il passaggio in giudicato nel presente processo (pag. 16, laddove precisava che, in tema di confisca, la discrezionalità del giudice si ri-espande come in una normale sentenza di condanna, non essendo questa parte dell'accordo).

Già oggi l'affermazione della Corte di Cassazione non sarebbe più sostenibile: con il decreto legislativo n. 150/2022 è stato modificato l'art. 444, comma 1, del codice di procedura penale, consentendo all'imputato ed al pubblico ministero di accordarsi (ferma la successiva ratifica del giudice) anche sulle pene accessorie, sulla loro durata ed altresì sulla confisca facoltativa.

È vero che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 336/2009 (richiamata anche dalla Corte di Cassazione n. 16100 del 27 febbraio 2019), affermava la piena equiparazione tra i due tipi di sentenza, ma tale sovrapposizione era relativa ai rapporti fra giurisdizioni diverse e connessa alla necessità di evitare contrasti tra giudicati.

Non si avventurava ad equiparare i due tipi di accertamento di responsabilità penale sottesi all'inflizione della pena.

Del resto, quanto alla natura dell'accordo di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, deve riconoscersi non il valore di ammissione di responsabilità (tesi minoritaria), bensì la mera scelta dell'imputato di rinunciare a difendersi (tesi maggioritaria).

Tale impostazione, in aggiunta, parrebbe confermata dalle modifiche introdotte con la c.d. riforma Cartabia all'art. 445, comma 1-bis, del codice di procedura penale — riforma che ha introdotto ipotesi espresse di inefficacia della sentenza *ex art.* 444 del codice di procedura penale in altri giudizi (compresi quelli disciplinari, ai quali ineriva la sentenza n. 336/2009 della Corte costituzionale, appena citata).

Oltretutto, testualmente, l'art. 445, comma 1, del codice di procedura penale richiama in maniera espressa solo la confisca *ex art.* 240 del codice penale — quindi diretta, sia essa facoltativa o obbligatoria — non anche equivalente.

E, a ben vedere, quando il legislatore ha inteso far discendere l'applicazione della confisca per equivalente a fronte di sentenze di applicazione pena, lo ha chiaramente positivizzato nelle relative disposizioni di legge.

Anche tale osservazione, sembrerebbe condurre alla conclusione della diversa natura tra sentenza di condanna e sentenza di applicazione pena.

Vi sono però altre argomentazioni idonee a confutare la tesi sopra esposta.

In primo luogo, proprio la relazione del Massimario alla c.d. riforma Cartabia: «dalla formulazione della norma contenuta nella prima parte dell'art. 445, comma 1-bis, del codice di procedura penale sembrano esclusi i procedimenti penali. Ne dovrebbe discendere che il divieto di utilizzabilità, anche a fini probatori, della sentenza di patteggiamento, sia limitata ai giudizi diversi da quello penale. A mero titolo di esempio, si segnalano il caso del reato plurisoggettivo rispetto al quale solo alcuni imputati abbiano patteggiato o di reati connessi probatoriamente. In tal senso, va ricordato il costante orientamento secondo cui «la sentenza di patteggiamento può essere utilizzata a fini probatori in altro



procedimento penale, ai sensi dell'art. 238-*bis* del codice di procedura penale, stante la sua equiparazione legislativa ad una sentenza di condanna, quanto al "fatto" ed alla sua attribuibilità» (fra le molte Sez. 5, n. 12344 del 5 dicembre 2017, dep. 2018, ...). Essendo rimasta sostanzialmente immutata l'affermazione della equiparazione della sentenza di patteggiamento ad una sentenza di condanna, salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo dell'art. 445, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale o da diverse disposizioni di legge, non vi è motivo per ritenere venuto meno il predetto orientamento della giurisprudenza di legittimità. Per il resto, la norma in esame si segnala per la sua novità e per la portata effettivamente innovativa rispetto ad orientamenti giurisprudenziali consolidati che in materia civile, tributaria e disciplinare prevedevano la piena utilizzabilità a fini di prova della sentenza di patteggiamento» (pag. 111 della relazione).

A questo si aggiunga che, anche a voler negare la natura propria di sentenza di condanna, la pronuncia *ex art.* 444 del codice di procedura penale determina l'infrazione di una pena e presuppone un difetto di convincimento in ordine all'innocenza dell'imputato o all'esistenza di una causa di estinzione del reato. Di fatto, capovolgendo la valutazione che sta alla base dell'art. 530, comma 2, del codice di procedura penale.

Anche il fatto che il giudice sia tenuto ad effettuare la verifica sulla correttezza della qualificazione giuridica ascritta al fatto, presuppone un accertamento: questo consiste nel valutare la riconducibilità del fatto concreto — per come emerge dagli atti trasmessi — rispetto alla fattispecie astratta contestata; in sostanza, la pronuncia *ex art.* 444 del codice di procedura penale, se accolta la richiesta delle parti, presuppone un accertamento concreto del fatto nella sua dimensione oggettiva e soggettiva, al pari di un eventuale rigetto dell'accordo *ex art.* 444 del codice di procedura penale (in questo caso esteso anche alla possibile inadeguatezza della pena concordata). A ben vedere su tale presupposto, si basano le pronunce della Corte costituzionale in tema di incompatibilità («non la mera conoscenza degli atti, ma una valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze delle indagini preliminari a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato, vale a radicare l'incompatibilità; e che questa deve riconoscersi sussistente nelle ipotesi (non di inammissibilità, ma) di rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata, dato che essa comporta, quanto meno, una valutazione negativa circa l'esistenza delle condizioni legittimanti il proscioglimento *ex art.* 129 del codice di procedura penale e circa la congruenza alle suddette risultanze della qualificazione giuridica del fatto e/o delle circostanze ritenute nella richiesta» — n. 186 del 22 aprile 1992; conf. n. 439 del 16 dicembre 1993).

È chiaro che, a fronte, di fattispecie che espressamente prevedono l'applicazione della confisca per equivalente in presenza di una sentenza di applicazione pena, diviene però complesso sostenere che l'equiparazione genericamente sancita dall'art. 444 del codice di procedura penale possa automaticamente riespandersi in tutte quelle ipotesi di confisca di valore in cui — seppur prevista, come nell'art. 11 della legge n. 146/2006 — sia positivizzata solo a fronte di una sentenza di condanna.

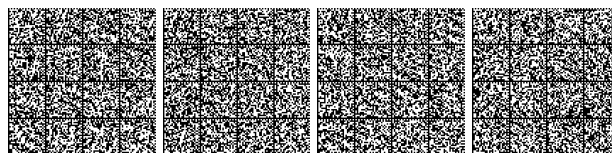
Dunque il caos legislativo, non può aiutare l'interprete.

A ciò si aggiunga che, anche la giurisprudenza di legittimità e quella internazionale, attualmente forniscono una definizione di «condanna» che mal consente la piena equiparazione tra le due ipotesi.

Con la sentenza del 29 ottobre 2013 (... c. Italia), la Corte europea dei diritti dell'uomo affermava, per la prima volta in maniera esplicita, che è la «condanna» il presupposto per l'applicabilità della confisca urbanistica e non il mero accertamento incidentale di responsabilità.

Ogni volta in cui manchi la prima, concludendosi il giudizio penale con la declaratoria di estinzione per intervenuta prescrizione, difetterebbero i presupposti per l'applicazione della misura(1).

(1) Di seguito si riportano alcuni dei passaggi più significativi: «55. La nozione di "diritto" ("law") usata nell'art. 7 corrisponde a quella di "legge" che figura in altri articoli della Convenzione; essa comprende il diritto d'origine sia legislativa sia giurisprudenziale e implica delle condizioni qualitative, tra cui quella dell'accessibilità e della prevedibilità (Cantoni c. Francia, 15 novembre 1996, § 29, Recueil des arrêts et des décisions 1996 V; S.W. sopra citata, § 35; Kokkinakis c. Grecia, 25 maggio 1993, §§ 40-42, serie A n. 260 A). Per quanto chiara possa essere la formulazione di una norma legale, in qualunque sistema giuridico, compreso il diritto penale, esiste immancabilmente un elemento di interpretazione giuridica. Sarà sempre necessario delucidare i punti dubbi e adattarsi alle mutate situazioni. Tra l'altro, è saldamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte alla Convenzione che la giurisprudenza, in quanto fonte del diritto, contribuisce necessariamente alla progressiva evoluzione del diritto penale. Non si può interpretare l'art. 7 della Convenzione come una norma che vieta il graduale chiarimento delle norme della responsabilità penale attraverso l'interpretazione giuridica da una causa all'altra, a condizione che il risultato sia coerente con la sostanza del reato e ragionevolmente prevedibile (Streletz, Kessler e Krenz c. Germania [GC], nn. 34044/96, 35532/97 e 44801/98, § 50, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2001 II). 69. L'accostamento dell'art. 5 § 1 a) agli articoli 6 § 2 e 7 § 1 mostra che ai fini della Convenzione non si può avere «condanna» senza che sia legalmente accertato un illecito — penale o, eventualmente, disciplinare (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 68, serie A n. 22; ... c. Italia, 6 novembre 1980, § 100, serie A n. 39), così come non si può avere una pena senza l'accertamento di una responsabilità personale. 71. La logica della «pena» e della «punizione», e la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese), depongono a favore di un'interpretazione dell'art. 7 che esige, per punire, una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore. In mancanza di ciò, la punizione non avrebbe senso (... e altri, sopra citata, § 116). Sarebbe infatti incoerente esigere, da una parte, una base legale accessibile e prevedibile e permettere, dall'altra, una punizione quando, come nel caso di specie, la persona interessata non è stata condannata».



La giurisprudenza di legittimità, ponendosi il problema della compatibilità di tale principio con altri di rango costituzionale, interpellava il giudice delle leggi.

Con sentenza n. 49/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni poste, la Corte costituzionale evidenziava come la «sentenza ...» non fosse inequivoca, prestandosi ad una lettura orientata ad un approccio sostanziale: il mero accertamento della responsabilità.

Tale pronuncia prestava il fianco a critiche: la dottrina più illuminata rappresentava la difficoltà di conciliare l'essenziale accertamento di responsabilità con l'obbligo legale di dichiarare l'estinzione del reato, in ogni stato e grado del processo *ex art.* 129 del codice di procedura penale, con effetto preclusivo di ogni ulteriore attività processuale (*art.* 129 del codice di procedura penale richiamato peraltro anche dall'*art.* 444 del codice di procedura penale).

In proposito, si fa di nuovo riferimento alla sentenza n. 31617 del 26 giugno 2015 ..., nella quale le Sezioni Unite della Corte di Cassazione precisavano che:

laddove si tratti di confisca diretta — del prezzo o del profitto — la misura di sicurezza può essere applicata anche in presenza di sentenza dichiarativa della prescrizione, purché vi sia stata una precedente pronuncia di condanna, rispetto alla quale il giudizio di merito permanga inalterato quanto alla sussistenza del reato, alla responsabilità dell'imputato ed alla qualificazione del bene da confiscare come profitto o prezzo del reato.

Infatti, «l'accertamento della responsabilità deve comunque confluire in una pronuncia che, non solo sostanzialmente, ma anche formalmente, la dichiari, con la conseguenza che l'esistenza del reato, la circostanza che l'autore dello stesso abbia percepito una somma e che questa abbia rappresentato il prezzo del reato stesso, devono aver formato oggetto di una condanna, i cui termini essenziali non abbiano, nel corso del giudizio, subito mutazioni quanto alla sussistenza di un accertamento al di là di ogni ragionevole dubbio. L'intervento della prescrizione, dunque, per poter consentire il mantenimento della confisca, deve rivelarsi quale formula terminativa del giudizio, anodina in punto di responsabilità, finendo in tal modo per confermare la preesistente (e necessaria) pronuncia di condanna» (pagine 31 e 32);

analogo ragionamento non può operare per la confisca per equivalente posto che, in questa, l'ablazione colpisce beni che non presentano alcun collegamento con il reato. E, vista la sua natura sanzionatoria \ punitiva, in presenza di prescrizione, non può applicarsi una «pena» (pag. 34, sentenza «...»).

In sostanza, le Sezioni Unite affermavano che — in quanto pena — la confisca per equivalente dovesse avere come presupposto necessario ed irrinunciabile l'accertamento formale della responsabilità penale del reo.

In questo senso anche Cassazione penale, Sez. 3, n. 32469 del 1° giugno 2023: «3.1. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo richiede, come condizione necessaria per l'applicazione della confisca relativa al reato di lottizzazione abusiva, non una sentenza di condanna, anche solo in primo grado, bensì, diversamente, un accertamento completo ed in contraddittorio della sussistenza di “tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva pur pervenendo a un non luogo a procedere, soltanto a causa della prescrizione [...] In particolare, per quanto attiene al profilo “procedurale”, precise sono le indicazioni fornite da Corte EDU, GC, 28 giugno 2018, ... s.r.l. ed altri c. Italia, segnatamente nei §§ 252, 255, 258, 259, 260 e 261, relativi alle doglianze di un ricorrente, il sig. Gironda, nei cui confronti era stata dichiarata sentenza di non doversi procedere per prescrizione già in primo grado [...] E, nel § 261, si conclude: «La Corte non può ignorare tali considerazioni nell'applicazione dell'*art.* 7 nel caso di specie, a condizione che i tribunali in questione abbiano agito nel pieno rispetto dei diritti della difesa sanciti dall'*art.* 6 della Convenzione. Per questo motivo, la Corte ritiene che, qualora i tribunali investiti constatino che sussistono tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva pur pervenendo a un non luogo a procedere, soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell'*art.* 7, che in questo caso non è violato».

Pare, dunque, affermarsi il principio per il quale sia comunque necessario un accertamento pieno della sussistenza del reato e della riconducibilità all'autore — indipendentemente che il decorso del tempo porti ad una pronuncia di estinzione per prescrizione in appello o nel giudizio di legittimità.

Ancora, la Corte costituzionale, con sentenza n. 83/2024, affermava: «5.2.— Che il patteggiamento consenta, in linea di principio, una economia di tempi e di energie processuali più marcata di quella conseguente al giudizio abbreviato non è, in effetti, contestabile. Di là dal tratto comune, di essere riti alternativi che “evitano” il dibattimento, il patteggiamento semplifica, però, radicalmente, il dibattito processuale, rimettendo al giudice il solo compito di verificare che non sussistano ragioni di proscioglimento dell'imputato già risultanti *ex actis*, che la qualificazione giuridica del fatto, l'applicazione e la comparazione delle circostanze prospettate dalle parti siano corrette e che la pena richiesta sia congrua (*art.* 444, comma 2, del codice di procedura penale). Laddove, per converso, il giudizio abbreviato lascia inalterato il potere-dovere del giudice di accertare nei termini ordinari — sia pure sulla base degli elementi raccolti dal pubblico ministero nel corso delle indagini, e dunque fuori del contraddittorio (peraltro, eventualmente arricchiti dalle indagini difensive) — se l'imputato sia colpevole o no e di determinare il trattamento sanzionato».



torio adeguato [...] Come questa Corte ha rilevato, il patteggiamento consente all'imputato di sottoporsi a una pena certa, preventivamente concordata, non potendo il giudice modificare i contenuti del "patto" intercorso fra le parti: pena che gli verrà inflitta — in applicazione di una particolare regola di giudizio (l'insussistenza dei presupposti per una pronuncia di proscioglimento ai sensi dell'art 129 del codice di procedura penale) — con una sentenza che è solo "equiparata" a una pronuncia di condanna e che resta priva di efficacia nei giudizi extrapenalari (art 445, comma 1-bis, del codice di procedura penale). Per contro, con il giudizio abbreviato, l'imputato, accettando di essere giudicato sulla base degli atti, lascia inalterati i poteri decisori del giudice [...] Il patteggiamento offre all'imputato, al tempo stesso, un complesso di vantaggi ulteriori, rispetto allo sconto di pena, privo di equivalenti nel giudizio abbreviato. Avendo riguardo alla disciplina vigente alla data dell'ordinanza di rimessione, alla sentenza di patteggiamento non è attribuita, come già accennato, natura di vera e propria sentenza di condanna, venendo ad essa solo "equiparata"; ne è fortemente limitata, altresì, l'efficacia extrapenale (art. 445, comma 1-bis, del codice di procedura penale). La richiesta di patteggiamento può essere, d'altro canto, subordinata alla concessione della sospensione condizionale della pena (art 444, comma 3, del codice di procedura penale); inoltre, se vi è costituzione di parte civile, il giudice non decide sulla relativa domanda (art. 444, comma 2, del codice di procedura penale). Quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva, sola o congiunta a pena pecuniaria — come generalmente avviene quando si procede per contravvenzioni —, la sentenza non comporta la condanna al pagamento delle spese del procedimento, né l'applicazione di pene accessorie e di misure di sicurezza, fatta eccezione per la confisca nei casi previsti dall'art. 240 del codice penale (art 445, comma 1, del codice di procedura penale). In tale ipotesi, inoltre, decorsi cinque anni, se la sentenza riguarda un delitto, o due anni, se riguarda una contravvenzione, senza che l'imputato abbia commesso un delitto o una contravvenzione della stessa indole, il reato è estinto e viene meno ogni effetto penale. Se è stata applicata una pena pecuniaria o una pena sostitutiva, la pronuncia non è comunque di ostacolo alla concessione di una successiva sospensione condizionale della pena (art. 445, comma 2, del codice di procedura penale). L'insieme dei vantaggi annessi al patteggiamento si è ulteriormente arricchito, come già segnalato, con l'entrata in vigore, dopo l'ordinanza di rimessione, del decreto legislativo n. 150 del 2022, il quale, con l'art. 25, comma 1, lettera b), ha esteso l'esclusione dell'efficacia extrapenale della sentenza, precedentemente circoscritta ai giudizi civili e amministrativi, anche ai giudizi disciplinari, tributari e di accertamento della responsabilità contabile, con la previsione, altresì, che in tali giudizi la sentenza di patteggiamento non può essere neppure utilizzata a fini di prova (nuovo comma 1-bis dell'art. 445 del codice di procedura penale). Si è previsto, poi, che nel caso di patteggiamento cosiddetto allargato — per pene, cioè, superiori ai due anni — le parti possano chiedere al giudice di non applicare le pene accessorie o di applicarle per una durata determinata, e di non ordinare la confisca facoltativa o di ordinarla con riferimento a specifici beni o a un importo determinato (art. 444, comma 1, del codice di procedura penale, come novellato)».

Il giudice delle leggi parrebbe sostenere che, ben lungi dall'accertare compiutamente la responsabilità penale, la sentenza ex art. 444 del codice di procedura penale sia solo equiparata a quella di condanna (in dibattimento o all'esito di giudizio abbreviato) per gli eventuali effetti extra-penalari (laddove consentiti dalla legge e, oggi, ampiamente ridotti dalla c.d. riforma Cartabia).

Tale affermazione sembra essere sottesa anche alla pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. 5, n. 43631 del 5 ottobre 2023, laddove afferma: «il Collegio ritiene di aderire all'orientamento - accolto anche dalla sentenza impugnata e senz'altro maggioritario nella giurisprudenza di legittimità - secondo cui è ammissibile la richiesta di revisione di una sentenza di patteggiamento per inconciliabilità con l'accertamento compiuto in giudizio nei confronti di altro imputato per il quale si sia proceduto separatamente, ma è necessario che l'inconciliabilità si riferisca ai fatti stabiliti a fondamento della sentenza di condanna e non già alla loro valutazione [...] è proprio la natura ontologicamente "debole" dell'accertamento sotteso alla sentenza di applicazione della pena a rendere più acuta l'istanza di garanzia assecondata dalla revisione, sicché dato normativo e considerazione sistematica convergono nel far ritenere la sentenza di patteggiamento suscettibile di revisione per inconciliabilità dei giudicati».

Infine, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza ... e ... c. Italia resa in data 19 dicembre 2024, affermava: «la Corte ribadisce che una decisione giudiziaria può rispecchiare l'opinione che il ricorrente sia colpevole anche in assenza di una formale constatazione della colpevolezza; è sufficiente che vi sia qualche ragionamento che indichi che il tribunale considera l'imputato colpevole (si vedano *Beihmer c. Germania*, n. 37568/97, § 54, 3 ottobre 2002; *Baars c. Paesi Bassi*, n. 44320/98, § 26, 28 ottobre 2003; e *Cleve*, sopra citata, § 53) (par. 124) [...] A tale riguardo, la Corte è consapevole del crescente ricorso — sia ai sensi dell'ordinamento giuridico interno che a livello internazionale — a forme di confisca non basate su una condanna, in base alle quali i giudici possono essere chiamati a disporre la confisca di beni di origine illecita anche in assenza di una condanna. A tale riguardo, la Corte ritiene che la protezione



offerta dal secondo aspetto dell'art. 6 § 2 non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai tribunali nazionali di occuparsi degli stessi fatti decisi nei procedimenti penali al fine di disporre una forma di confisca non basata su una condanna, purché nel farlo essi non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale (si veda, *mutatis mutandis*, Nealon e Hallam, sopra citata, § 169) (par. 129) [...] La Corte osserva che è un requisito formale che per una confisca ai sensi dell'art. 322-ter del codice penale debba esservi una «condanna» (par. 131) [...] la Corte ha già chiarito di non distinguere i casi in cui le accuse sono estinte (perché si sono prescritte) precedentemente al compimento di qualsiasi determinazione penale, da quelli in cui sono estinte (per il medesimo motivo) successivamente a un'iniziale constatazione della colpevolezza. Segue che le conclusioni di primo grado, che non sono definitive, non possono inficiare le successive determinazioni (si veda Pasquini c. San Marino, sopra citata, § 63, in cui — analogamente al caso di specie — il ricorrente era stato condannato in primo grado e la Corte ha constatato la violazione dell'art. 6 § 2 in quanto la Corte di appello, pur archiviando il procedimento per la scadenza del termine di prescrizione, aveva attribuito al ricorrente la responsabilità penale) (par. 137)».

Quindi, alla fine del 2024, la Corte europea dei diritti dell'uomo sembrerebbe essersi orientata sulla necessità di una sentenza intesa in senso formale, ritenendo insufficiente — per l'applicazione della confisca *ex art. 322-ter* del codice penale — l'accertamento di responsabilità effettuato in I° grado ed implicitamente confermato dal giudice del II° grado che si pronunciava per la prescrizione del reato, in quanto statuizioni non definitive.

Ebbene, se l'accertamento non definitivo di responsabilità penale è stato ritenuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo insufficiente ad applicare una confisca che presuppone una condanna — in un processo terminato con sentenza di estinzione del reato per prescrizione — ci si chiede come un istituto a natura afflittiva o punitiva possa trovare applicazione in presenza di una sentenza di patteggiamento — il cui accertamento ha natura ontologicamente debole — laddove non espressamente previsto dalla norma.

Ciò perché, come sopra anticipato, la sentenza *ex art. 444* del codice di procedura penale presuppone un difetto di convincimento in ordine all'innocenza dell'imputato o all'esistenza di cause estintive. Di fatto, capovolgendo la valutazione che sta alla base dell'art. 530, comma 2, del codice di procedura penale

Ritiene, perciò questo giudice che le due sentenze non siano equiparabili — quanto alla natura, al genere e alla profondità dell'accertamento di responsabilità penale.

Se dunque è vero, come sembra, che il rispetto dei requisiti di accessibilità e prevedibilità della norma è conseguente al grado di precisione, non solo del testo di legge, ma anche della stabilizzazione dell'orientamento ermeneutico interno che quella disposizione scolpisce nella sua portata, *ex art. 7 CEDU*;

Se è vero, come sembra, che attualmente:

la natura di pena o meno della confisca per equivalente è oggetto di diversità di vedute tra più pronunce adottate nel corso degli anni dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione;

è in discussione, in giurisprudenza, la natura della sentenza di patteggiamento e, di conseguenza, la sua equiparazione ad una di condanna pronunciata all'esito del dibattimento o di giudizio abbreviato;

a livello normativo, vi sono disposizioni che espressamente prevedono tale tipologia di confisca a seguito di condanna e di sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti (implicitamente ritenendole diverse) ed altre disposizioni (quale quella oggetto della presente ordinanza) che tacciono sul punto;

sulla base dei successivi interventi legislativi, l'equiparazione di cui all'art. 445 del codice di procedura penale — visti gli incisi che lo precedono — sembrerebbe limitata agli effetti extra-penali (e tale non può considerarsi il giudizio di colpevolezza), oltre al fatto che per talune ipotesi di reato, la misura ablativa per equivalente è stata espressamente prevista a fronte di sentenza *ex art. 444* del codice di procedura penale;

che in seguito alla modifica legislativa del 2022, laddove non siano applicate pene accessorie è esclusa l'equiparazione tra le due sentenze;

ecco che, allora, si può fondatamente ritenere che l'art. 11 legge n. 146/2006 non rispetti del tutto i canoni di accessibilità e prevedibilità, come declinati dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo — potendo integrare una violazione degli articoli 25 e 117 della Costituzione.

Questo giudice reputa la questione non manifestamente infondata.

La rilevanza della questione nel caso concreto.

6. I beni sottoposti a confisca definitiva.



Con l'istanza, M... F... chiedeva la restituzione degli immobili ivi indicati e dei saldi attivi rinvenuti sui conti correnti accessi presso le banche ... e ..., per un importo complessivo parti ad euro ...

Per quanto concerne i beni immobili, è evidente che non sussista alcun collegamento diretto con il reato. Proprio leggendo il capo *b)* dell'imputazione, emergeva il ruolo di collettore di M... F..., ma non altro, né che l'attività illecita fosse compiuta in uno dei luoghi di cui alla confisca. Ma non solo: nella sentenza di patteggiamento, il G.U.P. non faceva alcun riferimento a forme di confisca diretta, disponendo solo la confisca del profitto — indicato con precisi importi a seconda del valore delle transazioni di riferimento — e per equivalente «sui beni già in sequestro». Ciò porta a ritenere che, per giudicato, la confisca degli stessi sia stata ritenuta e definita per equivalente. Né consegue che, ove la questione di legittimità costituzionale fosse accolta, gli immobili dovrebbero essere restituito a M... F....

Per quanto concerne le somme di cui all'istanza, prima del 26 settembre 2024 la giurisprudenza — anche a Sezioni Unite — era consolidata nel senso di ritenere la confisca del denaro sempre e comunque diretta. Dopo la pronuncia della Sezioni Unite del 26 settembre 2024 così non è più: il mutamento di orientamento, ancorché recente e per il momento isolato, è radicale ed a sezioni unite.

Né nella sentenza, né dagli atti è espressamente indicato il nesso di derivazione diretto delle somme (prima sequestrate e poi confiscate in via definitiva) rispetto alla commissione delle specifiche transazioni illecite.

Anche in questo caso, salvo che la giurisprudenza si pronunci diversamente e in linea con il precedente orientamento e salvo che sul punto voglia pronunciarsi la Corte costituzionale, la questione si pone come rilevante: se all'esito di un'attenta rilettura di tutti gli atti di indagine non risultasse un collegamento diretto tra le somme ed i reati, le stesse dovranno essere restituite.

In aggiunta si ricorda che «in conformità a quanto previsto dall'art. 53 CEDU, il rispetto degli obblighi convenzionali, imposto dall'art 117, comma 1, della Costituzione, non può determinare una minore tutela dei diritti fondamentali rispetto a quella garantita dall'ordinamento interno, ma deve costituire uno strumento di ampliamento della stessa. Il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie e quindi anche operando il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti che potrebbero essere incisi dall'espansione della tutela oggetto di confronto» (Corte costituzionale n. 317/2009).

P.Q.M.

Pertanto, il G.U.P. presso il Tribunale di Arezzo — in funzione di giudice dell'esecuzione — solleva, in riferimento agli articoli 25, comma 2 e comma 3, e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 146/2006, nella parte in cui dispone l'applicazione della confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato con la sentenza di condanna e non anche con sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti ex art. 444 e seguenti del codice di procedura penale.

Per l'effetto, sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria:

- a M... F... presso il difensore di fiducia;*
- al difensore di fiducia in proprio;*
- al pubblico ministero in sede (dott. Marco Dioni);*
- al Presidente del Consiglio dei ministri;*

Oltre alla comunicazione, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Arezzo, 29 aprile 2025.

Il giudice: SOLDINI



N. 145

Ordinanza del 16 giugno 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di M. M. e altri

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

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

Reati e pene – Danneggiamento – Denunciata previsione della rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

- Codice penale, art. 635, primo comma [, nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo n. 7 del 2016 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67)].

In via subordinata: Reati e pene – Danneggiamento – Modifiche normative ad opera del d.lgs. n. 7 del 2016 – Denunciata previsione che sia punita anche la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 2, comma 1, lettera l); codice penale art. 635.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di:

M. M., nata a ... il ...; libera assente; difesa dall'avv. di fiducia Sauro Poli del Foro di Firenze;

P. G. Y. R., nato in ... il ...; libero assente; difesa dall'avv. di fiducia Claudio Novaro del Foro di Torino;

A. N., nato a ... il ...; libero assente; difesa dall'avv. di fiducia Ettore Greci del Foro di Bologna;

S. E., nata a ... (...) il ...; libera assente; difesa dall'avv. di fiducia Agnese Sbraccia del Foro di Venezia;

E. N., nato a ... il ...; libero assente; difeso di fiducia dall'avv. Gionata Marini del Foro di Firenze e dall'avv. Sauro Poli del Foro di Firenze;

L. C., nata a ... (...) il ...; libera assente; difesa dall'avv. di fiducia Agnese Sbraccia del Foro di Venezia;

T. A., nato a ... (...) il ...; libero assente; difeso dall'avv. di fiducia Sauro Poli del Foro di Firenze;

imputati dei seguenti reati:

Tutti

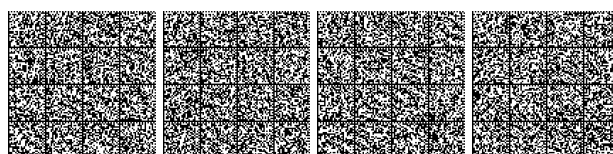
1) Reato previsto e punito dagli articoli 110 del codice penale, art. 18 regio decreto n. 73/1931 perché, in concorso morale e materiale tra loro, chiamando a raccolta i partecipanti, organizzando un presidio, esibendo uno striscione sul quale era scritto «Giova, Ghespe e Paska liberi» ed un ulteriore striscione sul quale era scritto «Giova-Ghespe-Paska liberi complici con gli anarchici arrestati fuoco alle galere» seguito dal simbolo anarchico della A cerchiata, intonando ed urlando alcuni *slogan* contro lo Stato italiano e le Forze dell'ordine, senza alcuna comunicazione preventiva al questore, promuovevano ed organizzavano in luogo pubblico una manifestazione di protesta in solidarietà a tutti i compagni anarchici detenuti in carcere tenutasi per le vie del centro della città di ...

Reato commesso in ..., in data ...

E. N.

2) Delitto previsto e punito dall'art. 99, 635, comma 2, n. 1, comma 3, perché, nel corso della manifestazione di cui al capo precedente, in ..., in via ... nr. ..., aggrappandosi all'asta della bandiera italiana esposta all'esterno della scuola ..., la distruggeva rendendola del tutto o in parte inservibile.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto su cose esistenti in uffici pubblici.



Con l'ulteriore aggravante di aver commesso il fatto in occasioni di manifestazioni svolte in luogo pubblico.

Con l'ulteriore aggravante della recidiva specifica.

Fatti commessi in ..., in data ...;

sentite le parti;

premesso che:

- con decreto del pubblico ministero emesso il 10 gennaio 2024 M. M., P. G. Y. R., A. N., S. E., E. N., L. C. e T. A. erano citati a giudizio per la contravvenzione di cui all'art. 18, regio decreto n. 73/1931 (TULPS); al solo E. era ascritto anche il delitto di danneggiamento *ex art.* 635 del codice penale;

- all'udienza predibattimentale odierna le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare, il pubblico ministero chiedeva sentenza di non luogo a procedere per il capo 1) per intervenuta prescrizione e disporsi la prosecuzione del giudizio per il capo 2); la difesa chiedeva sentenza di non luogo a procedere per il capo 1) per intervenuta prescrizione e per il capo 2) perché il fatto non sussiste o per particolare tenuità del fatto;

rilevato che:

A) dagli atti d'indagine emerge che in data ... si svolgeva a ... una manifestazione.

Pur non essendo stata l'iniziativa oggetto di preavviso al questore, la Divisione investigazioni generali operazioni speciali (DIGOS) della Questura di Firenze monitorando alcuni siti internet dell'area anarchica, aveva appreso che il ... alle ore ... si sarebbe tenuto in ... (nel centro storico) un presidio di solidarietà ad alcuni soggetti detenuti in carcere. Veniva perciò organizzato un apposito servizio di polizia a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Gli operanti nel corso del servizio osservavano così una trentina di soggetti che, verso le ore ... del ..., raggiungevano e vi svolgevano un presidio, nel corso del quale, anche utilizzando un microfono collegato ad un amplificatore, leggevano vari testi, intonavano cori e *slogan*, appendevano alcuni striscioni (del seguente tenore: «Giova, Ghespe e Paska liberi» e «Complici con gli anarchici arrestati fuoco alle galere»). Intorno alle ore ... il gruppo dava vita ad un corteo per le strade del centro fino a raggiungere la locale piazza ..., ove venivano nuovamente appesi gli striscioni.

I poliziotti riconoscevano molti tra i soggetti presenti. In particolare osservavano che gli attuali imputati tenevano le seguenti condotte: M. e T. portavano sul posto i volantini che poi nel corso della manifestazione sarebbero stati letti e distribuiti; A. e P. portavano sul posto uno striscione; E. e un altro soggetto appendevano uno striscione; A. e P. durante il presidio distribuivano i volantini; M. e T. alla fine del presidio recuperavano la cassa amplificatrice e lo striscione; L., S. e M. si posizionavano alla testa del corteo (successivo), sorreggendo uno striscione e guidando il corteo stesso; A. e P. durante il corteo attaccavano ad una vetrata due manifesti.

Inoltre, mentre il corteo transitava in via ... nei pressi della «Scuola ...» E. era visto (e fotografato) nell'azione di staccarsi dal gruppo, arrampicarsi e aggrapparsi all'asta della bandiera italiana appesa sulla facciata dell'edificio, rompendo la citata asta, per poi tornare nel gruppo.

In relazione a tale danneggiamento non risulta presentata nessuna querela.

In atti non risulta specificata la natura — pubblica o meno — dell'istituto scolastico.

B) ai sensi dell'art. 554-ter, comma 1 del codice penale questo giudice deve valutare «se sulla base degli atti trasmessi ai sensi dell'art. 553, sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, se risulta che il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che l'imputato non è punibile per qualsiasi causa»; il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna.

Ai sensi del successivo terzo comma dello stesso art. 554-ter del codice di procedura penale «Se non sussistono le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere e in assenza di definizioni alternative di cui al comma 2, il giudice fissa per la prosecuzione del giudizio la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso e dispone la restituzione del fascicolo del pubblico ministero».

C) Quanto al reato di cui all'art. 18, regio decreto n. 73/1931 contestato al capo 1), risulta chiaramente decorso il termine di prescrizione. Più precisamente, il termine massimo di cinque anni dalla data del fatto risulta decorso in data 20 aprile 2024 (non risultano periodi di sospensione); risulta altresì decorso in data 20 aprile 2023 il termine ordinario di quattro anni dalla data del fatto prima che intervenisse il primo atto interruttivo (il decreto di citazione a giudizio emesso il 10 gennaio 2024).

Si dovrebbe dunque dichiarare l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

Tuttavia, ove vi fosse l'evidenza di una causa di proscioglimento nel merito, questo giudice dovrebbe ai sensi dell'art. 129, comma 2 del codice di procedura penale dare la precedenza a tale formula di proscioglimento.



D) Nel caso di specie, alla luce degli elementi di fatto sopra descritti, alla stregua della disciplina in vigore, non emergono cause di proscioglimento immediato nel merito:

- né rispetto alla possibilità di qualificare l'assembramento come riunione: le Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 46595 del 2019 (punto 13 del Considerato in diritto) hanno individuato una nozione di «pubblica riunione» comune a varie norme dell'ordinamento, tra cui l'art. 18 TULPS: «Questa nozione ristretta e comune a tutte le norme menzionate esiste: è la riunione non occasionale di più persone in luogo pubblico»; in base al comportamento tenuto e alla predisposizione ed organizzazione dei mezzi necessari, è evidente come quella descritta in atti fosse una riunione volontaria e non occasionale;

- né rispetto alla pubblicità del luogo della riunione, costituito da piazze e vie pubbliche.

- né rispetto al ruolo di promotore ed organizzatore della riunione (non oggetto del dovuto preavviso) attribuito agli imputati; secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, «ai fini della configurabilità del reato di omesso previo avviso al questore, di cui all'art. 18 TULPS, risponde come promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le pubbliche vie non soltanto chi progetta, indice, promuove e organizza la manifestazione, ma anche chi collabora alla realizzazione pratica e al buon esito della stessa, partecipando alla fase preparatoria» (così Cassazione Sez. 1 — sentenza n. 35493 del 17 novembre 2020 Rv. 280200 — 01, nello stesso senso Cassazione Sez. 1, sentenza n. 42448 del 21 ottobre 2009 Rv. 245561 — 01). In atti sono descritte varie condotte con cui gli attuali imputati avrebbero contribuito alla realizzazione pratica della riunione.

E) Ai fini del giudizio circa la sussistenza di una causa di proscioglimento immediato nel merito *ex art.* 129, comma 2 del codice di procedura penale e in particolare ai fini del giudizio circa la rilevanza penale del fatto in questione, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza);

F) Quanto al reato di danneggiamento contestato al capo 2) al solo E., si deve in primo luogo rilevare che l'art. 635 del codice penale — sia nella formulazione vigente all'epoca dei fatti, sia in quella attuale — non delinea un'unica figura di reato per la quale i vari commi configurino distinte circostanze aggravanti.

A seguito della riforma operata dal decreto legislativo n. 7/2016, la precedente figura di danneggiamento semplice è ora penalmente irrilevante; le precedenti fattispecie aggravate — tra cui quella avente ad oggetto le cose esistenti in stabilimenti pubblici (o destinate a pubblico servizio o esposte alla pubblica fede) ai sensi dell'art. 625, comma 1, n. 7 del codice penale (richiamato dall'art. 635, comma 2 del codice penale) — sono state trasformate in fattispecie autonome di reato; parimenti autonome sono le ulteriori fattispecie di danneggiamento che sono state successivamente delineate dal legislatore.

Per il vero, non mancano pronunce di legittimità che, nel trattare il merito delle singole ipotesi di cui ai vari commi dell'art. 635 del codice penale (e quindi non affrontando specificamente la natura di fattispecie base o di fattispecie circostanziata di tali ipotesi), fanno ancora riferimento alle «aggravanti» della destinazione del bene a pubblico servizio o della presenza in uno stabilimento pubblico (così, ad es. Cassazione Sez. 2, sentenza n. 29538 del 15 giugno 2023 Rv. 284940 — 01 e Sez. 2, sentenza n. 27050 del 12 aprile 2023 Rv. 284769 — 01). Si tratta tuttavia — si deve ritenere — di espressioni retaggio del passato o, forse, dovute al fatto che con riguardo al furto le ipotesi aventi ad oggetto le citate tipologie di beni costituiscono fattispecie aggravate (ai sensi per l'appunto dell'art. 625, comma 1, n. 7 del codice penale). Allorché, viceversa, ha affrontato espressamente la questione, la Corte di cassazione ha rilevato che gli elementi che in passato avevano natura circostanziale sono ora (a seguito della riforma del 2016) elementi costitutivi del reato (così, ad esempio Cassazione Sez. 2 sentenza n. 10208 del 16 febbraio 2024 Rv. 286093 — 01 e Cassazione Sez. 2, sentenza n. 37417 del 12 novembre 2020 Rv. 280464 — 01). Nella sentenza Cassazione Sez. 2, sentenza n. 1881 del 3 novembre 2022 (dep. 2023) la Corte ha inoltre sottolineato l'autonomia delle varie figure delittuose disciplinate nei vari commi dell'art. 635 del codice penale.

A differenza di quanto indicato nel capo d'imputazione, quindi, l'aver commesso il fatto su cose esistenti in uffici pubblici e l'aver commesso il fatto in occasioni di manifestazioni svolte in luogo pubblico non integrano due circostanze aggravanti di un non più previsto reato di danneggiamento semplice; al contrario integrano due distinte e autonome fattispecie di danneggiamento.

Ciò pare confermato dal rapporto strutturale tra le due fattispecie, che è di specialità reciproca: a fronte di un nucleo comune costituito dalla tipologia di condotta, un fatto presenta quale elemento qualificante lo specifico oggetto (la cosa esistente in uno stabilimento pubblico), l'altro presenta quale elemento qualificante lo specifico contesto in cui è compiuto (in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico).

La citata conclusione trova inoltre supporto nel dato letterale: l'art. 635, comma 5 del codice penale (che detta regole in materia di subordinazione della sospensione condizionale della pena) fa infatti riferimento ai «reati di cui ai capi precedenti», ove il termine «reati» figura al plurale.



I due reati ora in esame paiono porsi in rapporto di concorso formale, posto che sono realizzati con un'unica condotta; né appare possibile ravvisare un assorbimento dell'uno nell'altro, sia perché la specialità è solo reciproca, sia perché i beni giuridici tutelati non sono perfettamente sovrapponibili: alla comune componente patrimoniale nell'un caso si aggiunge un profilo pubblicistico connesso all'efficienza della pubblica amministrazione; nell'altro caso un profilo (almeno in teoria) attinente ad un bene ulteriore, sia pur di difficile decifrazione.

D) tanto premesso, ritiene però questo giudice di dover valutare la legittimità della previsione della rilevanza penale del fatto in esame.

Pare in particolare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 635 del codice penale nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico (incriminazione all'epoca dei fatti contenuta nell'art. 635, comma 1 del codice penale e ora contenuta nell'art. 635, comma 3 del codice penale, con la previsione di una pena anche più severa); in subordine dell'art. 2, comma 1, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui — nel sostituire il testo dell'art. 635 del codice penale — ha disposto che al primo comma dell'art. 635 del codice penale fosse punita anche la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico;

ciò premesso,

OSSERVA

1. La questione concernente l'art. 18, comma 3 TULPS. Rilevanza

Come si è già evidenziato, qualora fosse accolta la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3 TULPS questo giudice ai sensi dell'art. 129, comma 2 del codice di procedura penale dovrebbe — con riguardo a detta imputazione — emettere una sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

Diversamente, dovrebbe essere emessa sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

2. La questione concernente l'art. 18, comma 3 TULPS. Non manifesta infondatezza.

2.1 Appare opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo.

L'art. 18 regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 prevedeva:

«I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al questore.

È considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata.

I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire mille a quattromila. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola.

Il questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione.

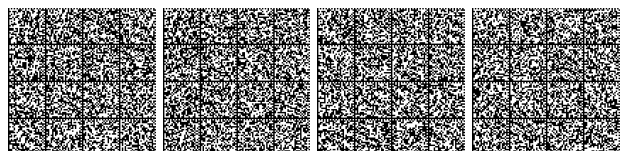
I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da lire duemila a quattromila. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola.

Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione.

Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali.»

Successivamente all'adozione della Costituzione repubblicana e all'inizio dell'operatività della Corte costituzionale, il citato articolo del TULPS — a parte i vari adeguamenti della pena pecuniaria (la cui cornice editale è oggi compresa tra 103 euro e 413 euro) — è stato oggetto di numerose questioni di costituzionalità, alcune delle quali accolte.

In particolare, la Corte costituzionale con la sentenza n. 27 del 1958 ha dichiarato l'illegittimità delle norme del citato articolo nella parte relativa alle riunioni non tenute in luogo pubblico; con la sentenza n. 90 del 1970 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 18, comma 3 nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono



la parola essendo a conoscenza dell'omissione del preavviso previsto dal primo comma dello stesso articolo; con la sentenza n. 11 del 1979 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 18, comma 3 nella parte in cui prevede la punizione di coloro che prendono la parola essendo a conoscenza della omissione di preavviso previsto nel primo comma (accogliendo così una questione precedentemente ritenuta infondata, sia con la sentenza 90 del 1970, sia con la sentenza n. 51 del 1975).

Attualmente, quindi, l'incriminazione è circoscritta ai soli promotori della riunione in luogo pubblico che omettano di darne avviso al questore almeno tre giorni prima (oltre che a coloro che contravvengono al divieto di riunione imposto dal questore o alle prescrizioni da questi imposte, ai sensi dell'art. 18, comma 4).

2.2 La questione che ora s'intende proporre in via principale non attiene alla previsione dell'obbligo del preavviso per le riunioni in luogo pubblico, bensì alla previsione di una sanzione penale per l'ipotesi in cui tale obbligo non sia rispettato.

Trattasi — per certi versi — di questione analoga a quella ritenuta infondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 1956. In tale occasione — a fronte del dedotto contrasto della norma censurata con l'art. 17 della Costituzione, che non contempla una sanzione per il mancato preavviso — così la Corte motivava la propria decisione: «È normale che il precetto costituzionale non copra, per tutta la sua estensione, la materia regolata dalle norme ad essa sottordinate nella scala dei valori normativi. L'art. 17 della Costituzione, per le riunioni in luogo pubblico — come chiaramente risulta da tutti i lavori preparatori —, è confermativo della disciplina preesistente. Pertanto la sanzione penale contenuta nell'art. 18 del T.U. delle leggi di p.s., nella parte che si riferisce alle riunioni in luogo pubblico, integra e completa, sotto il relativo profilo, la disposizione costituzionale, non essendo nemmeno pensabile che il precetto costituzionale possa, se veramente se ne vuole il rispetto, essere sprovvisto di sanzione». L'assunto è stato poi confermato in numerose ordinanze successive (ordinanze 27 del 1956, 31 del 1956, 32 del 1956, 86 del 1957, 87 del 1957, 88 del 1957, 89 del 1957, 90 del 1957, 10 del 1960).

2.3 La citata conclusione non appare condivisibile.

2.3.1 Da un lato, la circostanza che il principio costituzionale non sia meramente confermativo della disciplina precedente (dettata in periodo particolarmente infausto per le libertà fondamentali) emerge già solo dal fatto che con le tre sentenze sopra citate (27 del 1958, 90 del 1970 e 11 del 1979) la stessa Corte costituzionale ha rilevato il contrasto in più punti della disciplina dettata dall'art. 18 TULPS con il combinato disposto degli articoli 17 e 21 della Costituzione.

2.3.2 Dall'altro — premesso che l'art. 17, comma 3 della Costituzione prevede che delle riunioni in luogo pubblico debba essere dato preavviso alle autorità, senza fare alcun riferimento a pene — se non è logicamente corretto desumere da tale mancanza *tout court* un divieto di sanzione penale, risulta però eccessivo dedurre che il precetto debba essere necessariamente accompagnato da una sanzione e, in particolare, che la sanzione debba essere di natura penale (per di più di tipo detentivo); a maggior ragione ove si consideri che l'obbligo di preavviso costituisce una limitazione all'esercizio di un diritto fondamentale e quindi la relativa previsione pare doversi interpretare restrittivamente.

Si consideri anche che nel frattempo il quadro normativo complessivo è mutato notevolmente, per cui da una logica panpenalistica si è passati ad una concezione del diritto penale come *extrema ratio*. Inoltre, si è diffusa ampiamente la figura dell'illecito amministrativo con finalità punitiva, sicché molte ipotesi di illecito che in passato avevano natura penale hanno ora una rilevanza soltanto amministrativa.

Del resto, il mancato preavviso già trova una possibile sanzione (di tipo non punitivo) nella dispersione della riunione ad opera delle forze di polizia (dispersione che costituisce una mera eventualità e non l'oggetto di un obbligo, come già sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 90 del 1970).

L'art. 17 della Costituzione non impone dunque affatto l'incriminazione dell'omesso preavviso da parte dei promotori della riunione in luogo pubblico.

2.4 Dall'epoca delle citate pronunce della Corte costituzionale è inoltre maturata una maggiore sensibilità rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, anche con riguardo all'esigenza che le limitazioni ai diritti fondamentali rispettino sempre il canone della proporzionalità, «in quanto la proporzionalità è “requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo”» (così la sentenza n. 203 del 2024, che richiama a sua volta precedenti pronunce).

A questo riguardo, l'art. 18, comma 3 TULPS pare violare gli articoli 17 e 21 della Costituzione (la libertà di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero paiono strettamente collegate, come riconosciuto sia dalla Corte costituzionale sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in plurime pronunce), posto che pare sproporzionata la previsione dell'incriminazione per tutte le ipotesi di omesso preavviso da parte degli organizzatori, a prescindere dalla tipologia di riunione, dall'entità della stessa, dal numero dei partecipanti (effettivi o attesi), dal luogo e dai mezzi di svolgimento, nonché dalle conseguenze che ne derivino.



Il raduno di centinaia di manifestanti a bordo di trattori sulla tangenziale di una grande città è situazione radicalmente diversa rispetto al ritrovo di una decina di giovani a piedi; una manifestazione nei pressi della sede del Parlamento è situazione radicalmente diversa da una riunione in un parco cittadino (come si vedrà oltre, nel caso *RAI and Evans v. the United Kingdom* la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto giustificata l'interferenza nelle libertà fondamentali posto che la norma nazionale prevedeva sanzioni penali — detentiva e/o pecuniaria — soltanto per le manifestazioni non autorizzate che si svolgessero in zone limitate e particolarmente sensibili dal punto di vista della sicurezza e che era inoltre stata concretamente inflitta solo una pena pecuniaria).

In ogni caso, la previsione della possibilità per le autorità di impedire lo svolgimento della riunione pare sufficiente alla salvaguardia dell'ordine pubblico, per cui la configurazione come reato dell'omesso preavviso appare inutilmente limitativa delle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero.

2.5 La norma censurata pare violare altresì l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 21 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York.

Detto articolo del Patto adottato a New York il 16 dicembre 1966 (reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881), così recita: «È riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità o la morale pubbliche, o gli altrui diritti e libertà.»

Quanto al concetto di «restrizioni [...] necessarie in una società democratica» — che evoca il principio di proporzionalità — risulta fondamentale l'interpretazione fornita dal Comitato per i diritti umani dell'ONU nel commento generale n. 37 sul diritto di riunione pacifica.

2.5.1 Preliminarmente nel citato commento generale, il comitato precisa: che «riunione pacifica» è sinonimo di «riunione non violenta», ove per violenza si deve intendere l'uso ad opera dei partecipanti di una forza fisica suscettibile di cagionare delle lesioni o la morte o dei danni gravi ai beni (paragrafo 15); che il confine tra riunione pacifica e riunione non pacifica può talora non essere chiaro, ma esiste una presunzione in favore del carattere pacifico della riunione e gli eventuali atti sporadici di violenza posti in essere da alcuni partecipanti non possono essere attribuiti agli altri o agli organizzatori o far qualificare come violenta la riunione (par. 17).

Ai paragrafi 70 e seguenti è trattato il tema del preavviso. In particolare, è previsto che l'adozione di un sistema di preavviso non deve diventare un fine in sé. Al par. 71 il comitato afferma che la mancanza di preavviso, ove richiesto, non può rendere illegale la partecipazione ad una riunione, non può di per sé legittimare la dispersione della riunione o l'arresto dei partecipanti o degli organizzatori o l'inflizione di sanzioni ingiustificate, come ad esempio accusare gli organizzatori o i partecipanti di illeciti penali; anche le eventuali sanzioni amministrative devono essere giustificate dalle autorità; la mancanza di preavviso non esonera le autorità dal dovere, nella misura in cui sia loro possibile, di agevolare la riunione e di proteggere i partecipanti.⁽¹⁾

Dunque, per quel che qui più strettamente interessa, secondo l'interpretazione fornita dall'apposito Comitato ONU, la mancanza di preavviso di una riunione, pur quando lo stesso sia richiesto, non può costituire l'oggetto di un'infrazione penalmente rilevante nei confronti degli organizzatori.

2.5.2 Le interpretazioni del Patto fornite dal Comitato per i Diritti dell'Uomo dell'ONU non sono di per sé vincolanti.

Il citato commento generale tuttavia — per l'autorevolezza e la specializzazione dell'organo da cui promana e per il livello di approfondimento — costituisce una interpretazione molto autorevole da cui non vi è motivo di discostarsi.

In proposito, si rilevi che la Corte europea dei Diritti dell'uomo molto spesso cita le osservazioni e i commenti generali del Comitato ONU per i Diritti dell'uomo come fonte autorevole d'interpretazione del Patto di New York: così, ad esempio, nella sentenza del 25 giugno 2013 nel caso *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* al par. 13 a proposito del commento generale sull'art. 19 del patto; nella sentenza del 28 marzo 2006 nel caso *Sukhovetsky v. Ukraine* al par. 41 in materia di diritti elettorali; nella sentenza del 21 settembre 2006 nel caso *Maszni c. Roumanie* ai par. 28-30 a proposito dell'art. 14 del patto; nella sentenza del 20 febbraio 2018 nel caso *Krombach c. France* ai par. 19-20 a proposito del principio del *bis in idem*; nella sentenza del 27 novembre 2014 nel caso *Hrvatski Liječnici Sindikat v. Croatia* nella *concurring opinion* del giudice Pinto De Albuquerque a proposito del diritto di sciopero.

(1) 71. A failure to notify the authorities of an upcoming assembly, where required, does not render the act of participation in the assembly unlawful, and must not in itself be used as a basis for dispersing the assembly or arresting the participants or organizers, or for imposing undue sanctions, such as charging the participants or organizers with criminal offences. Where administrative sanctions are imposed on organizers for failure to notify, this must be justified by the authorities. Lack of notification does not absolve the authorities from the obligation, within their abilities, to facilitate the assembly and to protect the participants.



Anche il Presidente del Consiglio dei ministri nei propri ricorsi in via principale dinanzi alla Corte costituzionale ha talora invocato gli articoli del Patto di New York per come interpretati dal Comitato per i diritti umani dell'organizzazione delle Nazioni Unite nei propri commenti generali: si veda ad esempio il ricorso n. 47 del 2015 Reg. Ric. (*Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, n. 19 del 13 maggio 2015) in relazione alla legittimità costituzionale degli articoli 70 e 72 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nell'ambito del quale al par. 4 della motivazione il Governo ha invocato il *general comment* all'art. 18 del Patto di New York e in particolare l'indicazione del Comitato circa l'interpretazione necessariamente restrittiva delle limitazioni alla libertà di religione di cui all'art. 18, comma 3 e il principio di proporzionalità.⁽²⁾

Infine, i commenti generali del Comitato dei diritti umani dell'ONU costituiscono un importante parametro per l'interpretazione delle disposizioni del Patto di New York anche nella giurisprudenza delle Corti nazionali di vari Paesi europei: vi hanno fatto riferimento, ad esempio, il Tribunale costituzionale spagnolo nella sentenza n. 26/2024 del 14 febbraio 2024 a proposito della libertà di religione e la Corte costituzionale federale tedesca nella sentenza del 29 gennaio 2019 (2 BvC 62/14) in materia elettorale.

2.6 Analoga questione si prospetta rispetto alla possibile violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 11 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (letto anche in correlazione all'art. 10 della stessa Convenzione).

L'art. 11 CEDU al primo comma riconosce il diritto di ogni persona alla libertà di riunione pacifica. Il secondo comma prevede poi che l'esercizio di tale diritto (e degli altri diritti riconosciuti al primo comma) «non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

2.6.1 La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la richiesta di preavviso per le riunioni in luogo pubblico — da parte della legge nazionale di uno Stato membro — costituisca una interferenza con il diritto di riunione, che può tuttavia essere compatibile con il citato articolo laddove ricorrano i requisiti sopra indicati.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha in particolare sottolineato reiteratamente che la semplice assenza di notifica preliminare, pur prevista dalla legge per un fine legittimo, non dia carta bianca alle autorità, né rispetto alla dispersione di una riunione pacifica — che potrebbe comunque costituire una reazione sproporzionata e quindi un'interferenza illegittima con il diritto fondamentale in questione (sentenza del 17 luglio 2007 nel caso *Bukta et Autres c. Hongrie*, par. 34-38; sentenza del 12 giugno 2014 nel caso *Primov and others v. Russia*, par. 118-119; sentenza del 15 ottobre 2015 nel caso *Kudrevicius and others v. Lithuania*, par. 149-153) — né rispetto alle possibili sanzioni per il mancato preavviso.

Sotto quest'ultimo profilo, più strettamente rilevante ai fini in esame, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha richiamato la propria costante giurisprudenza secondo cui la natura e l'entità delle sanzioni inflitte sono elementi da tenere in considerazione nel valutare il carattere proporzionato o meno di un'interferenza rispetto al fine dalla stessa perseguito (tra le altre, sentenza del 28 settembre 1999 nel caso *Öztürk c. Turquie*; sentenza dell'11 ottobre 2022 nel caso *Osmani and others v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*).

Più precisamente, con riguardo alla libertà di riunione, la Corte ha affermato che la previsione di una sanzione penale (e ancor più di una pena detentiva) per l'omesso preavviso richiede una giustificazione particolare, posto che «una manifestazione pacifica non dovrebbe, in linea di principio, essere soggetta alla minaccia di una sanzione penale» (sentenza del 17 maggio 2011 nel caso *Akgöl and Gal v. Turkey*, par. 43), «in particolare una privazione della libertà» (sentenza del 18 giugno 2013 nel caso *Gon et Autres c. Turquie*, par. 83).

Ad esempio, nel caso *RAI and Evans v. The United Kingdom* (sentenza del 17 novembre 2009) la Corte riteneva giustificata l'interferenza posto che la norma nazionale prevedeva sanzioni penali (detentiva e/o pecuniaria) soltanto per le manifestazioni non autorizzate che si svolgessero in zone limitate e particolarmente sensibili dal punto di vista della sicurezza (era inoltre stata concretamente inflitta solo una pena pecuniaria).

Viceversa, nel caso *Obote v. Russia* (sentenza del 19 novembre 2019, par. 43-45) — relativo a sette soggetti che avevano posto in essere un «*flash mob*» di fronte ad un ufficio governativo senza la prescritta previa comunicazione

(2) «Anche il Comitato diritti umani delle Nazioni Unite, nell'esercizio della sua funzione di interprete del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ha chiarito che la libertà di religione e il diritto di manifestare il proprio credo comprendono una vasta gamma di atti. [...] Il diritto di professare liberamente la propria religione si traduce, quindi, anche nell'utilità concreta relativa alla costruzione e/o utilizzo di luoghi appositamente dedicati alla preghiera e alla discussione delle questioni riguardanti gli interessi sociali e culturali della comunità cui l'individuo appartiene. (par. 4 del General Comment all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (30.VII.1993). [...] Il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha osservato (Par. 8) che il terzo comma dell'art. 18 deve essere interpretato restrittivamente: non sono ammesse restrizioni se non per i motivi sopra specificati e tali limitazioni possono essere applicate solo per gli scopi cui sono stati prescritti e devono essere proporzionate e direttamente correlate a tali specifici scopi. Le restrizioni, inoltre, non possono essere imposte o applicate per fini discriminatori».



— la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la condotta delle autorità nazionali, che avevano inflitto una sanzione amministrativa pecuniaria sostanzialmente punitiva, costituisse una interferenza sproporzionata e quindi illegittima ai sensi dell'art. 11 della Convenzione. Più precisamente, la Corte ha ritenuto che il semplice fatto di avere omesso il previsto preavviso non giustificasse una sanzione di natura penale.

2.6.2 Alla luce di quanto precede, ad avviso dello scrivente la norma di cui all'art. 18, comma 3, regio decreto n. 773/1931 si pone in contrasto con l'art. 11 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La citata norma nazionale, infatti, punisce (peraltro con una pena sia detentiva, sia pecuniaria) l'organizzatore di una riunione in luogo pubblico per il solo fatto dell'omesso preavviso, sulla base del solo dato formale e a prescindere da ogni giustificazione ulteriore.

2.7 D'altro canto, a parere dello scrivente la dichiarazione di illegittimità della norma censurata non darebbe luogo ad un intollerabile vuoto di tutela del bene giuridico protetto: a fronte di un mancato preavviso della riunione, sarebbe comunque possibile la dispersione della stessa ad opera delle forze di polizia (sempreché tale dispersione sia concretamente giustificata e proporzionata).

3. La questione concernente l'art. 18, comma 3 TULPS. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata ai parametri costituzionali indicati, chiaro e univoco essendo il dato normativo.

4. Le questioni concernenti l'art. 635 del codice penale. Rilevanza

4.1 In via principale, si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 635 del codice penale nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Qualora fosse accolta detta questione, questo giudice dovrebbe emettere — con riguardo a tale profilo dell'imputazione — una sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (fatta salva ogni diversa valutazione quanto all'ulteriore reato di danneggiamento di cosa presente in un pubblico stabilimento contestato nel medesimo capo d'imputazione).

Diversamente, posto che — sia dal punto di vista oggettivo, sia dal punto di vista soggettivo — il reato in esame risulta integrato, questo giudice dovrebbe valutare la sussistenza di ulteriori e meno favorevoli cause di non punibilità e in particolare della particolare tenuità del fatto *ex* art. 131-bis del codice penale (emettendo, in caso di riconoscimento della stessa, sentenza di non luogo a procedere e disponendo in caso contrario la prosecuzione del giudizio davanti ad un giudice diverso ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3 del codice di procedura penale); incidentalmente si deve rilevare che non sussiste la contestata recidiva perché l'imputato non risulta avere mai subito condanne.

Ad ogni modo, dal punto di vista logico è pregiudiziale la questione circa la previsione o meno del fatto come reato: «una pronuncia di non punibilità *ex* art. 131-bis del codice penale, in qualunque fase procedimentale o processuale sia collocata, presuppone logicamente la valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato» (sentenza n. 116 del 2023, richiamata poi dalla sentenza n. 146 del 2023).

Del resto, una pronuncia di non luogo a procedere perché il fatto non è previsto dalla legge come reato è più favorevole per l'imputato rispetto ad una pronuncia di non luogo a procedere per particolare tenuità del fatto, sia perché quest'ultima presuppone che un reato vi sia stato, sia per i diversi effetti pratici delle due pronunce (la prima non produce alcun effetto, la seconda è comunque destinata ad essere iscritta nel certificato del casellario e potrebbe essere presa in considerazione ai fini di una successiva valutazione della particolare tenuità di un diverso fatto di reato).

4.2 In via subordinata, si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui — nel sostituire il testo dell'art. 635 del codice penale — ha disposto che al primo comma dell'art. 635 del codice penale sia punita anche la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

La questione risulta rilevante: il testo dell'art. 635 del codice penale introdotto dall'art. 2, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016 era quello in vigore al momento del fatto in esame (sarebbe poi stato modificato dal decreto-legge n. 53/2019), per cui in caso di dichiarazione di illegittimità dell'art. 2, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016, nella parte censurata, il fatto ascritto all'imputato — di danneggiamento commesso in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico — si dovrebbe considerare penalmente irrilevante: lo stesso art. 2, lettera l) infatti privava di rilevanza penale il danneggiamento semplice. Si dovrebbe quindi emettere sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (fatta salva ogni diversa valutazione quanto all'ulteriore reato di danneggiamento di cosa presente in un pubblico stabilimento contestato nel medesimo capo d'imputazione).



Non pare inoltre superfluo sottolineare che nel caso di specie non è stata presentata alcuna querela. Qualora il decreto legislativo n. 7/2016 avesse mantenuto in essere — limitatamente ai fatti di danneggiamento commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico — la previgente disciplina, alla stregua di quest'ultima il danneggiamento semplice non sarebbe procedibile.

5. *Le questioni concernenti l'art. 635 del codice penale. Non manifesta infondatezza della questione principale.*

5.1 In via principale, si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 635 del codice penale nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Occorre premettere che il testo dell'art. 635 del codice penale negli ultimi anni è stato oggetto di numerose e ripetute modifiche.

La disposizione ora censurata era inserita nel testo dell'art. 635, comma 1 del codice penale dall'art. 2, lettera l) decreto legislativo n. 7/2016 (in precedenza era prevista la rilevanza penale del danneggiamento semplice, a prescindere dalla sussistenza di ulteriori elementi, ma si trattava di reato procedibile a querela e di competenza del Giudice di pace; gli ulteriori elementi indicati nei commi successivi dell'art. 635 del codice penale integravano delle circostanze aggravanti).

All'epoca dei fatti in contestazione il testo dell'art. 635 del codice penale era ancora quello introdotto dall'art. 2, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016; la disposizione censurata era quindi contenuta nel primo comma dell'art. 635 del codice penale e contemplava un trattamento sanzionatorio identico a quello previsto per le altre forme di danneggiamento penalmente rilevanti (reclusione da sei mesi a tre anni).

Attualmente la disposizione — a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 53/2019 (convertito dalla legge n. 77/2019) — figura invece nel terzo comma dello stesso articolo e prevede un trattamento sanzionatorio (reclusione da uno a cinque anni) più severo rispetto alle ipotesi di cui ai precedenti commi (il recente decreto-legge n. 48/2025 ha previsto un ulteriore inasprimento per l'ipotesi in cui i fatti siano commessi in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico e con violenza alla persona o con minaccia). Tale ultimo profilo in questa sede peraltro non rileva strettamente posto che — in virtù delle regole sulla successione delle leggi penali nel tempo di cui all'art. 2 del codice penale e del principio di cui all'art. 25, comma 2 della Costituzione — le nuove norme non sono applicabili ai fatti ora in esame.

5.2 In altre disposizioni dell'ordinamento, incriminatrici o circostanziali, il termine «manifestazioni» è accompagnato da un'aggettivazione — spesso «sportive» — che ne delimita la portata: è il caso ad esempio dell'art. 61, n. 11-septies del codice penale, dell'art. 583-quater del codice penale, dell'art. 635, comma 2, n. 4 del codice penale.

Nel caso in esame (ma anche nell'art. 339 del codice penale e in altre disposizioni), viceversa, il termine «manifestazioni» non è ulteriormente specificato, per cui è idoneo a ricomprendere manifestazioni di vario genere: musicali, artistiche e, per quel che più rileva, politiche.

5.3 La norma censurata pare illegittima per violazione degli articoli 17 e 21 della Costituzione: far dipendere la rilevanza penale di una medesima condotta dal fatto che la stessa sia tenuta in occasione di una manifestazione significa in sostanza punire l'esercizio del diritto (libertà di riunione ed eventualmente libertà di manifestazione del pensiero) che si esprime in quella manifestazione.

5.4 Con la sentenza n. 119 del 1970 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima — per violazione dell'art. 3 e dell'art. 40 della Costituzione — la norma dell'art. 635, comma 2, n. 2 del codice penale (nel testo allora vigente), nella parte in cui prevedeva come circostanza aggravante, e come causa di procedibilità d'ufficio, del reato di danneggiamento il fatto che tale reato fosse commesso da lavoratori in occasione di uno sciopero o da datori di lavoro in occasione di serrate. Nella motivazione della sentenza la Corte censurava in particolare il fatto che la citata norma fosse in sostanza stata dettata dal legislatore del 1930 per «colpire, sia pure in occasione del danneggiamento, proprio lo sciopero in quanto tale»; inoltre la citata norma era ritenuta discriminatoria a discapito dei lavoratori, posto che in base alla stessa i lavoratori erano puniti più severamente rispetto ad un eventuale terzo che nella stessa situazione si rendesse autore di un danneggiamento.

5.5 Se pur la formulazione della norma ora censurata è in astratto neutra quanto al soggetto attivo del reato — «chiunque» e quindi in teoria anche soggetti diversi dai manifestanti — la situazione pare in realtà analoga a quella esaminata dalla Corte nella citata sentenza n. 119 del 1970.

In sostanza, un fatto — il danneggiamento — è punito per il fatto di essere stato posto in essere nel corso di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico. Tale previsione, strettamente legata al compimento del fatto in occasione della manifestazione, si traduce in una punizione della stessa manifestazione — in violazione degli articoli 17 e 21 della Costituzione, ai sensi dei quali la libertà di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero costituiscono diritti fondamentali — nella misura in cui la realizzazione del fatto nel corso della manifestazione non comporta di per sé una maggior offesa al bene giuridico tutelato (il patrimonio).



Il danneggiamento non determina una maggior offesa al bene giuridico tutelato per il solo fatto di essere realizzato in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Ciò determina ad avviso dello scrivente anche una violazione del principio di offensività enucleabile dall'art. 25, comma 2 della Costituzione e dall'art. 27, comma 3 della Costituzione (quest'ultimo in quanto la punizione del soggetto pur in mancanza di un *quid pluris* risulterebbe incomprensibile allo stesso e quindi precluderebbe la concreta possibilità dell'adesione del medesimo ad un percorso rieducativo).

Analogamente l'interruzione di pubblico servizio — reato per il quale con l'art. 7, decreto-legge n. 53/2019 è stata prevista una circostanza aggravante per l'ipotesi in cui la condotta sia stata posta in essere nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico — non determina una maggior offesa al bene tutelato per il solo fatto di essere realizzato in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico.

5.6 Si potrebbe obiettare che la previsione — quale elemento costitutivo del reato — della commissione del fatto in occasione della manifestazione varrebbe a delineare per il reato in questione un'oggettività giuridica composita, in cui alla tutela del patrimonio si affiancherebbe la tutela di altro bene giuridico.

In proposito, potrebbe considerarsi quale bene protetto anche l'ordine pubblico; oppure si potrebbe sostenere che la citata previsione miri a proteggere lo stesso regolare svolgimento della manifestazione pubblica (e quindi le libertà di riunione e di manifestazione del pensiero) da possibili condotte illecite di singoli manifestanti o anche di terzi. Oppure si potrebbe sostenere — come si è fatto in sede di relazione illustrativa del decreto legislativo n. 7/2016, allorché si è riformulato il testo dell'art. 635 del codice penale — che «l'esecuzione del danneggiamento durante lo svolgimento di una manifestazione pubblica sia una condotta intrinsecamente minacciosa, di particolare effetto intimidatorio e pericolosità sociale», ravvisando quindi in tali condotte una minaccia alla persona e quindi — quale ulteriore bene giuridico — la libertà morale di singoli individui.

5.7 Tali considerazioni non paiono però persuasive.

In primo luogo, la norma incriminatrice richiede unicamente che il danneggiamento del bene altrui sia posto in essere in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza prevedere ulteriori elementi costitutivi.

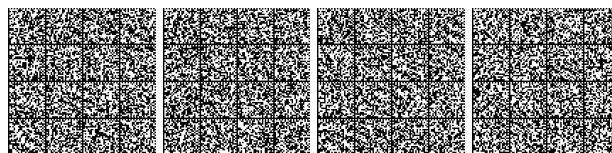
In particolare, non si è richiesto che la condotta avvenga con determinate modalità, particolarmente pericolose, né che sussista un certo grado di diffusività della condotta, né che la stessa determini il pericolo di atti emulativi, né che dal fatto derivi o anche solo possa derivare un turbamento per l'ordine pubblico o per il regolare svolgimento della manifestazione; né che dalla stessa derivi o possa derivare (per le relative modalità) un effetto intimidatorio nei confronti di qualche soggetto, né — ancor prima — che vi sia un soggetto potenzialmente intimidito.

5.8 Non pare possibile restringere in via interpretativa il portato della norma, in un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, sì da far rientrare nell'ambito della stessa solo le condotte che ledano o mettano in pericolo in concreto i citati beni giuridici aggiuntivi (ulteriore problema sarebbe quello di individuare quale di preciso tra i beni giuridici sopra ipotizzati: ordine pubblico e/o libertà di riunione e di manifestazione del pensiero e/o libertà morale). Si tratterebbe infatti di un'operazione ermeneutica arbitraria, priva di concreti appigli nel dato letterale della disposizione normativa.

Inoltre, la Corte di cassazione nelle sentenze in cui si è occupata della citata figura di reato non pare essersi mai neppure posta il problema della verifica di un pericolo concreto per alcuno dei suddetti beni giuridici ulteriori. Si vedano in proposito Cassazione Sez. 2 — sentenza n. 29588 del 4 aprile 2019 Rv. 277494 — 02, Cassazione Sez. 6, sentenza n. 39919 del 6 giugno 2018 Rv. 273795 — 01.

Al contrario nella citata sentenza n. 29588 del 4 aprile 2019 la Suprema Corte ha altresì riconosciuto la configurabilità del citato reato anche in un'ipotesi in cui il danneggiamento si era verificato in un luogo diverso — per quanto limitrofo — rispetto a quello in cui si svolgeva la manifestazione; in particolare la Corte di cassazione riteneva sufficiente per l'integrazione del reato la sussistenza di un qualunque nesso, «sicché si ritengono comprese nell'area del penalmente rilevante anche le condotte di danneggiamento che non si sarebbero verificate se la manifestazione non ci fosse stata». Si è ritenuto, cioè, sufficiente un'incidenza della manifestazione anche solo sulla motivazione all'origine del danneggiamento, a prescindere da qualunque considerazione circa pericoli per l'ordine pubblico, effetti intimidatori particolari, ecc.

5.9 Né pare legittima la presunzione da parte del legislatore che i fatti di danneggiamento commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico comportino sempre un'offesa all'ordine pubblico, o ad altro dei citati beni giuridici ulteriori, a prescindere dalle modalità del danneggiamento, dal luogo in cui la manifestazione si svolga (diversa pare la situazione tra una manifestazione che si svolga di fronte al Parlamento e una manifestazione che si svolga in un parco), dal numero dei partecipanti alla manifestazione e degli autori del danneggiamento.



È poi relativamente facile ipotizzare fatti che, pur ricadendo nell'ambito applicativo della norma censurata, non offendano — neanche in termini di messa in pericolo — i beni giuridici aggiuntivi sopra indicati.

Ad esempio, il fatto oggetto del presente processo — come emerge anche dai fotogrammi acquisiti — non ha comportato alcun pericolo né per l'ordine pubblico, né per il pacifico svolgimento del corteo, né per la libertà morale di chicchessia (sarebbe anche difficile individuare il soggetto che potrebbe essersi sentito intimidito).

5.10 Inoltre, paiono significative anche alcune considerazioni di ordine sistematico.

In particolare, si deve rilevare che l'art. 339 del codice penale considera quale circostanza aggravante (inserita dal decreto-legge n. 53/2019) la commissione dei reati previsti nei tre articoli precedenti nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, ma anche — in alternativa — con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite; inoltre all'art. 339, comma 2 del codice penale è prevista un'aggravante ad effetto speciale per il caso in cui i citati reati siano commessi da più di dieci persone (pur senza uso di armi).

Nel caso del danneggiamento, viceversa, l'art. 635 del codice penale incrimina i fatti di danneggiamento commessi — anche eventualmente da una singola persona, come nella fattispecie ora in esame — in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico, ma non incrimina di per sé le condotte di danneggiamento poste in essere da più persone riunite (a condizione che non ricorra nessuna delle ipotesi contemplate dalla disposizione), benché queste — specie ove il numero dei soggetti sia elevato — possano essere decisamente più rilevanti sul piano dell'ordine pubblico.

È parimenti significativo che rispetto al reato di lesioni personali non sia prevista alcuna circostanza aggravante in relazione all'eventuale compimento in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico (mentre è prevista l'aggravante — rilevante anche ai fini della procedibilità e della competenza — del fatto commesso da più persone riunite). Una simile aggravante è prevista viceversa per il reato di resistenza a pubblico ufficiale.

Ciò da un lato comporta che le lesioni commesse in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico, ove non ricorrano altre aggravanti, sono procedibili a querela, di competenza del Giudice di pace e quindi punite con pene lievi; i danneggiamenti commessi in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico sono invece procedibili d'ufficio, di competenza del tribunale e puniti con pene detentive non irrisorie.

Dall'altro lato, di fatto le condotte violente contro la persona poste in essere in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico sono punite severamente solo se integrano i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale.

Le circostanze aggravanti non sono state previste in via generale, con riguardo a tutti i reati, ma nella forma di circostanze speciali relative a specifici reati, per i quali il legislatore, avuto riguardo all'esperienza storica, è intervenuto prendendo in considerazione — quale soggetto attivo dei reati sopra indicati — il partecipante alla manifestazione.

Tali elementi inducono a ritenere che con le disposizioni in questione non si sia voluto tutelare l'ordine pubblico o il regolare svolgimento delle manifestazioni pubbliche o la serenità e tranquillità delle persone che vi partecipino o assistano. Si è viceversa sanzionato indirettamente l'esercizio, attraverso le manifestazioni, delle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero, con conseguente violazione degli articoli 17 e 21 della Costituzione.

5.11 Diversamente opinando, qualora cioè si ritenesse che il legislatore con la norma censurata e con le altre analoghe ha inteso proteggere l'ordine pubblico, bisognerebbe ritenere che l'ha fatto in modo irragionevole, in violazione dell'art. 3 della Costituzione: ha infatti perseguito penalmente la condotta del singolo che in occasione di una manifestazione tenga in modo isolato una condotta di danneggiamento, ma non ha perseguito altrettanto la condotta di una pluralità di persone riunite che tengano condotte di danneggiamento non in occasione di manifestazioni pubbliche. Allo stesso modo ha previsto la procedibilità d'ufficio e pene detentive per le condotte di danneggiamento tenute in occasione di manifestazioni in luogo pubblico, ma non le ha previste per i reati di lesioni personali commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico (a meno che non ricorrano circostanze aggravanti).

6. *Le questioni concernenti l'art. 635 del codice penale. Non manifesta infondatezza della questione subordinata*

6.1 In via subordinata, si censura l'art. 2, comma 1, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui — nel sostituire il testo dell'art. 635 del codice penale — ha disposto che al primo comma dell'art. 635 del codice penale fosse punita anche la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

In particolare, a parere dello scrivente il legislatore delegato è incorso sotto il profilo in questione in una violazione dell'art. 76 della Costituzione.

6.2 La legge 28 aprile 2014, n. 67 — nell'ambito di una più ampia riforma ispirata ad una logica di ricorso minimo al diritto penale e di razionalizzazione del sistema giustizia — all'art. 2, comma 1 delegava il Governo «ad adottare, entro i termini e con le procedure di cui ai commi 4 e 5, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili, in ordine alle fattispecie e secondo i principi e criteri direttivi specificati nei commi 2 e 3».



I successivi commi 2 e 3 delineavano poi differenti principi e criteri direttivi.

6.3 In particolare, l'art. 2, comma 3, lettera *a*), legge n. 67/2014 prevedeva espressamente — tra i principi e criteri direttivi — l'abrogazione dei reati previsti da alcune disposizioni del codice penale, tra cui l'art. 635, comma 1 del codice penale (cioè il vecchio danneggiamento semplice, procedibile a querela e di competenza del Giudice di pace).

Alle lettere *c*) e seguenti dello stesso art. 2, comma 3, la legge delega prevedeva poi che — contestualmente all'abrogazione dei reati in questione — i corrispondenti fatti fossero sottoposti a sanzioni pecuniarie civili a carattere punitivo, fermo restando l'obbligo delle restituzioni e del risarcimento del danno secondo le leggi civili.

6.4 Il decreto legislativo n. 7/2016 ha dato attuazione alla citata delega.

In particolare, l'art. 2, lettera *l*) ha previsto la sostituzione dell'intero testo dell'art. 635 del codice penale. Più precisamente, ha previsto il seguente tenore dell'art. 635, comma 1 del codice penale: «Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui con violenza alla persona o con minaccia ovvero in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni»; ha cioè fatto confluire in tale nuovo primo comma, come nuove fattispecie autonome, l'ipotesi del danneggiamento con violenza o minaccia alla persona, già contemplata come fattispecie aggravata dal vecchio art. 635, comma 2, n. 1), e l'ipotesi del danneggiamento commesso in occasione del delitto di cui all'art. 331 del codice penale, già contemplata come fattispecie aggravata dal vecchio art. 635, comma 2, n. 2); nello stesso comma ha inoltre previsto anche l'ipotesi del danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico. Nel nuovo secondo comma dell'art. 635 del codice penale sono state invece incriminate come fattispecie autonome le ipotesi precedentemente disciplinate come fattispecie aggravate dall'art. 635, comma 2, n. 3), 4), 5) e 5-bis) del codice penale.

6.5 Il legislatore delegato ha così soppresso la rilevanza penale del vecchio danneggiamento semplice (per il quale l'art. 4 dello stesso decreto legislativo n. 7/2016 ha previsto una sanzione pecuniaria civile) e trasformato in fattispecie autonome le vecchie fattispecie aggravate.

6.6 Al tempo stesso però ha inserito nel primo comma del nuovo art. 635 del codice penale anche l'incriminazione delle condotte di danneggiamento tenute «in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico»; si tratta di un'ipotesi nuova che attraverso questa previsione è stata sottratta alla depenalizzazione del vecchio danneggiamento semplice, nella cui figura rientravano i fatti ora rilevanti ai sensi della nuova disposizione. Inoltre, tali fatti — prima rientranti nel danneggiamento semplice e quindi procedibili a querela e di competenza del Giudice di pace — a seguito della riforma diventano procedibili d'ufficio e di competenza del tribunale.

6.7 Ad avviso di chi scrive si tratta di una violazione dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 2, comma 3, lettera *a*) della legge delega, che si limitavano a prevedere l'abrogazione del reato previsto dall'art. 635, comma 1 del codice penale (e la contestuale creazione del nuovo illecito civile), senza prevedere eccezioni rispetto a tale abrogazione e, tanto meno, senza contemplare l'inasprimento del trattamento — in termini di procedibilità e di sanzioni — per alcune condotte già contemplate dall'art. 635, comma 1 del codice penale.

6.8 Nella relazione illustrativa del decreto legislativo si afferma in proposito quanto segue: «[...] giacché l'art. 2, comma 3, lettera *a*), n. 5, della delega prevede l'abrogazione del (solo) primo comma dell'art. 635 del codice penale (Danneggiamento), si è dovuto procedere alla riformulazione di tale disposizione, con la contestuale “trasformazione” delle ipotesi circostanziali di cui al comma secondo di tale articolo in corrispondenti fattispecie autonome (art. 2, comma 1, lettera *l*). Non si tratta di una riscrittura arbitraria delle disposizioni incriminatrici ad opera del legislatore delegato, chiamato dalla legge delega soltanto ad un'opera di depenalizzazione e non certo a quella di una diversa costruzione delle fattispecie penali non toccate dall'intervento depenalizzante. Si è piuttosto apprezzata la necessità di tener conto, con piena fedeltà al testo della norma penale che tale rimane, delle espunzioni che sono conseguenza della previsione di depenalizzazione, e ciò per assicurare la piena intellegibilità della disposizione incriminatrice, precondizione di un diritto penale di garanzia. Si è ritenuto di esplicitare quale ipotesi di condotta di danneggiamento che conserva rilievo penale quella commessa su beni, sia pubblici che privati, in occasione dello svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico. Si reputa, infatti, che l'esecuzione del danneggiamento durante lo svolgimento di una manifestazione pubblica sia una condotta intrinsecamente minacciosa, di particolare effetto intimidatorio e pericolosità sociale, tale da meritare una espressa menzione.»

Il legislatore delegato — pur dichiarando di voler dare mera attuazione ad una delega che aveva ad oggetto soltanto un'opera di depenalizzazione e non di diversa costruzione delle fattispecie penali non toccate dall'intervento depenalizzante — sostiene cioè di essersi limitato ad esplicitare la persistente rilevanza penale della condotta di danneggiamento tenuta in occasione dello svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, in quanto questa sarebbe intrinsecamente minacciosa. Detto in altri termini, secondo il legislatore delegato la condotta di danneggiamento tenuta in occasione dello svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, in quanto



intrinsecamente minacciosa, già in precedenza non rientrava nel danneggiamento semplice, bensì nel danneggiamento aggravato ai sensi dell'art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale perché commesso con violenza o minaccia alla persona; il legislatore delegato quindi non avrebbe modificato alcunché, si sarebbe limitato ad esplicitare ciò che era previsto già prima (salvo trasformare inevitabilmente le fattispecie aggravate in fattispecie autonome contestualmente alla depenalizzazione del danneggiamento semplice).

6.9 La tesi in questione non pare plausibile.

È evidente che una condotta di danneggiamento — per quanto commessa in occasione di una manifestazione pubblica — può benissimo essere scevra da qualsivoglia connotato di violenza alla persona o di minaccia. Sia perché potrebbe essere perpetrata con modalità prive di idoneità intimidatoria, sia perché potrebbe anche mancare qualunque persona che possa anche solo astrattamente intimorirsi.

Nel caso oggetto del presente processo — semplice rottura dell'asta di una bandiera appesa sulla facciata di una scuola — la polizia giudiziaria non ha descritto reazioni di timore in qualche soggetto presente nei paraggi, né nei fotogrammi si apprezza alcunché del genere. D'altronde, per quanto nel vecchio art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale la violenza o minaccia alla persona fosse solo una circostanza aggravante e non un elemento costitutivo del delitto, si deve ritenere che la minaccia, per essere tale, dovesse essere consapevole: il soggetto agente cioè doveva consapevolmente minacciare una persona; nell'ipotesi del danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, viceversa, l'effetto intimidatorio potrebbe anche non essere oggetto di rappresentazione da parte del soggetto agente (pur consapevole della manifestazione in corso e quindi assistito dal dolo rispetto a tutti gli elementi costitutivi del reato).

6.10 Del resto, se le condotte di danneggiamento poste in essere in occasione di manifestazioni fossero già rientrate, in quanto intrinsecamente minacciose, nelle ipotesi di danneggiamento con violenza alla persona o con minaccia, non vi sarebbe stato alcun motivo di menzionarle espressamente nel nuovo art. 635, comma 1 del codice penale accanto e in alternativa all'ipotesi di danneggiamento con violenza alla persona o con minaccia.

6.11 Si deve inoltre rilevare che le sentenze della Corte di cassazione che, dopo l'intervento riformatore in questione, si sono occupate del danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico hanno tutte ritenuto che tali condotte prima della riforma fossero punibili a titolo di danneggiamento semplice e non di danneggiamento aggravato per l'essere commesso con violenza o minaccia alla persona.

In particolare, la sentenza Cassazione Sez. 2 n. 29588 del 4 aprile 2019 Rv. 277494 — 02 e la sentenza Cassazione Sez. 6 n. 39919 del 6 giugno 2018 Rv. 273795 — 01 — pur giungendo a conclusioni difformi circa la continuità normativa o meno tra la nuova ipotesi e quella precedente — operano il raffronto con la vecchia ipotesi di danneggiamento semplice e non con quella aggravata dalla violenza o minaccia alla persona.

6.12 Infine, lo stesso legislatore negli interventi di riforma successivi ha mostrato di non considerare il danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico come una sottospecie del danneggiamento con violenza o minaccia alla persona. Dapprima con il decreto-legge n. 53/2019 ha disciplinato separatamente il danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, prevedendo per lo stesso una pena più severa che per le altre ipotesi di danneggiamento. Poi con il decreto legislativo n. 150/2022 ha introdotto per il solo danneggiamento con violenza alla persona o minaccia un regime di procedibilità a querela, mentre le altre ipotesi di danneggiamento (tra cui il danneggiamento in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico) sono rimaste procedibili d'ufficio. Infine, con il decreto-legge n. 48/2025 è stata introdotta all'art. 635, comma 3, secondo periodo, del codice penale l'ipotesi speciale del danneggiamento in occasione di manifestazioni (in luogo pubblico o aperto al pubblico) commesso con violenza alla persona o con minaccia, ciò che logicamente presuppone che l'ipotesi generale di cui all'art. 635, comma 3, primo periodo, del codice penale sia scevra da profili di violenza alla persona o minaccia.

6.13 Ad avviso di chi scrive, l'auspicata dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera l) decreto legislativo n. 7/2016 dovrebbe investire conseguentemente anche l'art. 635 del codice penale limitatamente alla parte in cui incrimina la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

7. Le questioni concernenti l'art. 635 del codice penale. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi delle norme ora censurate ai parametri costituzionali indicati.

In particolare, i tentativi — pur effettuati — di interpretare le norme in questione in modo compatibile con i principi costituzionali non paiono praticabili, in quanto si scontrano con il dato letterale delle disposizioni normative e con il significato (conforme al dato letterale) comunemente attribuito alle stesse dalla giurisprudenza di legittimità.



Quanto alla questione principale, come si è già rilevato, in assenza di appigli nel dato letterale, la difficoltà di individuare in modo chiaro l'ulteriore bene giuridico che sarebbe tutelato dalla norma incriminatrice qui censurata osta ad un'interpretazione teleologica della fattispecie e quindi ad un'interpretazione costituzionalmente orientata al rispetto dei principi costituzionali che si assumono violati.

8. Rapporti tra le varie questioni sollevate

Le questioni concernenti l'art. 18, comma 3 TULPS e le questioni concernenti l'art. 635 del codice penale (e l'art. 2, comma 1, lettera l) decreto legislativo n. 7/2016) sono del tutto indipendenti tra loro, investendo tra l'altro diversi capi d'imputazione.

Le due questioni concernenti l'art. 635 del codice penale sono viceversa in rapporto di subordinazione tra loro: in via principale si censura — per violazione degli articoli 3, 17, 21, 25, comma 2 e 27, comma 3 della Costituzione — l'art. 635 del codice penale nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico; in subordine, si censurano — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — l'art. 2, comma 1, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016 e quindi l'art. 635 del codice penale limitatamente alla parte in cui incriminano la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953,

ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate,

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli artt. 17, 21 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 21 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York e all'art. 11 della CEDU) — della norma di cui all'art. 18, comma 3 regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza),

nonché,

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3, 17, 21, 25 comma 2 e 27 comma 3 della Costituzione — dell'art. 635, comma 1 del codice penale (attualmente art. 635, comma 3 del codice penale) nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico

e, in subordine,

- per violazione dell'art. 76 della Costituzione — dell'art. 2, comma 1, lettera l), decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui — nel sostituire il testo dell'art. 635 del codice penale — ha disposto che al primo comma dell'art. 635 del codice penale fosse punita anche la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico,

e conseguentemente dello stesso art. 635 del codice penale limitatamente alla parte in cui incrimina la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

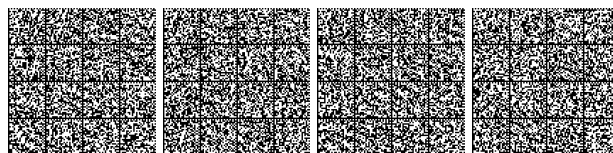
Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

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

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 16 giugno 2025

Il Giudice: ATTINÀ



N. 146

Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Iberdrola Renovables Italia Spa e Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane contro il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della stessa legge e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – Raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea, finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione – Previsione che qualora l'istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un'area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l'area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale n. 35 del 1995.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi, 2, 5, 7, 8; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Previsione che l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo, n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per



- i quali, alla relativa data di entrata in vigore, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.
- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8725 del 2024, proposto da Iberdrola Renovables Italia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Enzo Puccio, Serena Caradonna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Ministero della Cultura, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; della Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Pani, Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Elettricità Futura - Unione delle Imprese Elettriche Italiane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Cristina Martorana, Andrea Sticchi Damiani, Pina Lombardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

PER L'ANNULLAMENTO

degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale 21 giugno 2024 recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di concerto con il Ministero della Cultura e il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 153 del 2 luglio 2024, nonché i relativi allegati;

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

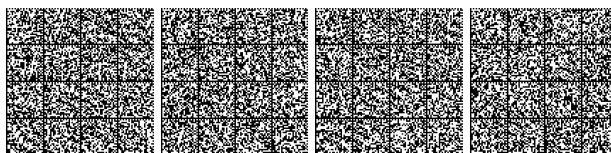
visti il ricorso e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Cultura e di Regione Siciliana e di Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e di Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e di Regione Autonoma della Sardegna;

visti gli articoli 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87, 79, comma 1, c.p.a., e 295 c.p.c.;

Visti tutti gli atti della causa;

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



1. La ricorrente fa parte del gruppo multinazionale Iberdrola, attivo nel campo della produzione di energia elettrica.
2. In Italia Iberdrola ha presentato diverse iniziative, tra le quali:
 - «Piazza Armerina», Regione Siciliana, Agrivoltaico - non avanzato, potenza 65,67 MW;
 - «Lentini 1», Regione Siciliana, Agrivoltaico in parte non avanzato, potenza 60 MW;
 - «Uta Prangili», Regione Sardegna, Agrivoltaico -non avanzato, potenza 33,61 MW;
 - «Benetutti Mercuria, Regione Sardegna, Agrivoltaico -non avanzato, potenza 37,02 MW;
 - «Carbonia - Iglesias», Regione Sardegna, Eolico, potenza 66 MW;
 - «Monreale», Regione Siciliana, Agrivoltaico - non avanzato, potenza 139,00 MW.
3. Con il presente ricorso Iberdrola sostiene che il decreto impugnato rechi previsioni idonee a pregiudicare l'autorizzazione e ha sollevato a tale riguardo plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere. Più in particolare, le censure possono così essere riassunte:

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 3 del decreto legislativo n. 199/2021 e dell'art. 5, della legge n. 53/2021: il decreto impugnato avrebbe mancato di definire i criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti FER, essendosi limitato a riprodurre principi di massima che, a ben vedere, sarebbero esattamente e testualmente quelli individuati dalla norma delegante (art. 20, comma 3, decreto legislativo n. 199/2021). Ne deriverebbe il conferimento alle regioni di una delega sostanzialmente in bianco, in contrasto con l'insegnamento della Corte Costituzionale, che avrebbe sempre rivendicato l'importanza della uniformità della «materia energia» sul territorio nazionale (motivo I.1);

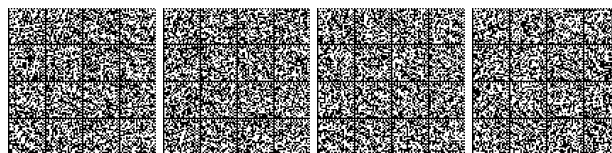
violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021: il decreto, chiamato a «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili», si sarebbe limitato a prevedere la mera «possibilità» di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto, con indicazione generica e priva di indirizzi idonei a orientare l'esercizio della potestà regionale (motivo I.2);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021: illegittimità della previsione che assegna una mera «possibilità» alle Regioni, in sede di emanazione delle leggi, di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021. Tale norma si porrebbe in contrasto con il dato normativo ed equivarrebbe a consentire alle Regioni di non tener conto, in sede di normazione, delle aree idonee individuate al legislatore nazionale, rimettendosi alle Regioni la potestà di prevedere che aree che, fino ad oggi, sono state indiscussamente idonee, ai sensi del comma 8, diventino «aree ordinarie» o addirittura «aree non idonee», con impatti in termini di affidamento degli investimenti ed incertezza del quadro giuridico di riferimento (motivo I.3);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER: l'art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199/2021 prevedrebbe una competenza regionale, da esercitare mediante legge, unicamente per la disciplina delle aree idonee. Il decreto, invece, richiedendo alle regioni di individuare con legge anche le aree non idonee, si porrebbe in contrasto, oltre che con tale norma primaria, anche con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 e con le successive linee guida, che prevedono l'individuazione delle «aree non idonee» all'esito di un apposito procedimento amministrativo, operando un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale (motivo II.1);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2004, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER: nel definire le aree non idonee come aree «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», il decreto introdurrebbe un vero e proprio divieto di installazione di impianti FER in dette aree, in contrasto con i principi dettati dalle linee guida, che pure vengono dalla disposizione in questione richiamati, in base alle quali L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare» all'installazione degli impianti (motivo II.2);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER nonché del decreto legislativo n. 42/2004 e dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione: nel prevedere che «Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», il decreto si porrebbe in contrasto con la normativa europea e nazionale, nonché con quella prevista per i beni soggetti a tutela paesaggistica e culturale,



introducendo un divieto esorbitante e del tutto irragionevole, in quanto di fatto inibirebbe in tutte le aree vincolate la realizzazione degli impianti, a prescindere da qualsiasi specifica valutazione in ordine alle effettive e concrete esigenze di tutela di ciascun bene vincolato e, correlativamente, da qualsiasi verifica in ordine alla sussistenza di una effettiva incompatibilità dell'intervento con la tutela paesaggistica o culturale da assicurare. Del pari illegittima sarebbe la previsione secondo cui «Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», nonché «stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», in quanto assegnerebbe poteri alle Regioni in contrasto con la competenza statale in materia di paesaggio e beni culturali, che impone uniformi livelli di tutela in tutto il territorio nazionale (motivo II.3);

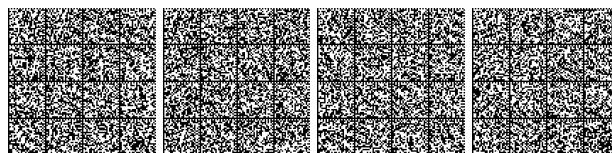
violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 100/2021: nell'individuare, come aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, il decreto contravverrebbe alla delega, che non avrebbe contemplato la possibilità di individuare aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra, sicché il decreto ministeriale non avrebbe potuto essere utilizzato per dare attuazione al citato comma 1-bis (motivo III.1);

manifesta irragionevolezza - violazione della Direttiva 2009/28/CE, della Direttiva 2001/77/CE e della Direttiva 2018/2001/UE: la delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. d) del decreto ministeriale impugnato sarebbe assolutamente irragionevole ed illegittima anche in ragione del fatto che, nel vietare la collocazione di impianti FTV a terra in aree agricole, non precisa che da tale divieto sono sottratti tutti gli impianti agrivoltaici. Invero, sia gli FTV con moduli a terra che gli agrivoltaici hanno in comune la collocazione sul suolo di moduli recanti pannelli fotovoltaici. Tuttavia, la giurisprudenza ne avrebbe evidenziato la differenza, in quanto nei primi la crescita della vegetazione può ostare con la produzione di energia e quindi è oggetto di interventi volti a controllarla o impedirla, mentre, nel caso dell'agrivoltaico, l'impianto (sia avanzato che base) sarebbe strutturato in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola ovvero il pascolo degli animali, di talché la superficie del terreno resta permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. La previsione in esame, non operando alcuna distinzione in merito, introdurrebbe un divieto concreto, indiscriminato e generalizzato ad ogni tipo di impianto che usa tale tecnologia, inclusi gli agrivoltaici base o avanzati che siano (motivo III.2).

4. Per l'ipotesi in cui non sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021, la ricorrente ha prospettato l'illegittimità costituzionale della disposizione per i seguenti profili:

violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione: dalla disamina del «Preambolo» al decreto-legge agricoltura si evincerebbe che l'iniziativa governativa da cui ha preso le mosse l'approvazione dell'art. 5, comma 1, del menzionato decreto-legge, che ha introdotto la norma contestata, è stata motivata in ragione della ritenuta straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola. Tale presupposto, tuttavia, non sarebbe sussistente, in quanto nel territorio italiano la Superficie Agricola Totale (SAT) è pari a 16 milioni di ettari, mentre la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) è pari a 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sono attualmente abbandonati. Al 2023 sono stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW. Di questi, secondo il GSE, 9,2 GW sono impianti FTV a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivalgono solo allo 0,05% del territorio nazionale oppure allo 0,13% della SAU. Installare gli 84 GW di cui al Piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari – considerando l'ipotesi più estensiva secondo cui l'intero obiettivo fosse perseguito mediante l'utilizzo della sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra e senza considerare la quota installabile su edifici – che equivalgono allo 0,2% del territorio italiano ovvero allo 0,4% della SAT. Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU. Sarebbero stati, pertanto, in origine carenti i requisiti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 della Costituzione che avrebbero giustificato il ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza (motivo IV);

violazione e falsa applicazione degli artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della Direttiva 2001/77/CE): la norma contestata, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con



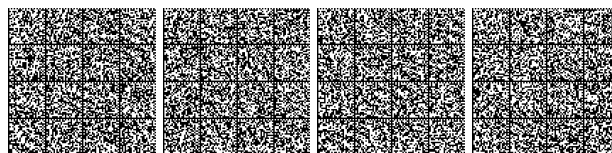
i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021. Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio. Per contro, una norma che introduce un divieto generalizzato a realizzare una tipologia di impianto FER su qualsiasi area agricola – a prescindere anche da una previa indagine in merito alle tecnologie utilizzate, alle specifiche qualità del sito agricolo ovvero alle colture ivi condotte – si porrebbe in conflitto con i summenzionati principi fondamentali di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione ed all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, attuativi di direttive dell'Unione europea e che riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (motivo V);

violazione e falsa applicazione dell'art. 9 della Costituzione - violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – violazione del principio di proporzionalità - violazione dell'art. 11 del TFUE-violazione dell'art. 41 della Costituzione: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti. Sul punto, l'art. 15 della direttiva 2018/2001 prevede che «Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate ...». La norma censurata sarebbe tutt'altro che una forma di esercizio “proporzionato” della potestà legislativa. La norma, inoltre, violerebbe il principio di integrazione delle tutele riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del decreto legislativo n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) - in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. La tutela dell'ambiente e del paesaggio (nello specifico dell'ambiente e del contesto agricolo) non potrebbero essere visti quali valori contrapposti rispetto alla diffusione delle fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della tutela dell'ambiente che sotto quello della tutela dell'iniziativa economica privata. Lo stesso art. 9 della Costituzione sancisce che la tutela dei valori ambientali deve essere perseguita «anche nell'interesse delle future generazioni». Al contrario, la disposizione in esame muoverebbe dall'assunto di un aprioristico conflitto tra la conservazione delle aree agricole e la autorizzazione di impianti per la produzione di energia mediante collocazione di pannelli fotovoltaici a terra, come se le descritte finalità non fossero tra loro compatibili mediante la introduzione di parametri di valutazione idonei a stabilire, caso per caso, quando e dove consentire o meno la collocazione di impianti che utilizzano la tecnologia fotovoltaica a terra (inclusi gli agrivoltaici base o avanzati) in area agricola (motivo VI).

5. L'Associazione Eletticità futura è intervenuta *ad adiuvandum*, argomentando a sostegno delle censure formulate dalla parte ricorrente avverso il decreto ministeriale.

6. Si è costituita la Regione Sardegna, rilevando in primo luogo la carenza di un interesse concreto e attuale alla base della doglianza circa la genericità dei criteri di individuazione delle aree, non essendovi certezza che l'esercizio da parte delle regioni della suddetta delega porrà effettivamente «nel nulla» gli impianti per i quali la Società ha già avviato l'*iter* progettuale/realizzativo.

7. I parametri declinati dall'art. 7 del decreto, in ogni caso, non sarebbero affatto generici, ma soprattutto sarebbero funzionali perseguimento del vero obiettivo sotteso al medesimo decreto e al presupposto decreto legislativo N. 199/2021, ossia l'attuazione delle direttive dell'Unione Europea che impongono il raggiungimento da parte dell'Italia di una determinata soglia di produzione di energia da fonti rinnovabili. Ciascuna regione, infatti, si deve attenere alla «traiettoria di conseguimento dell'obiettivo di potenza complessiva da raggiungere al 2030» (art. 2, comma 1, decreto ministeriale) di cui alla Tabella A del decreto ministeriale così da garantire la primaria esigenza del rispetto degli obblighi eurolunionali. Assicurato tale obiettivo, sarebbe più che legittimo che le stesse regioni dispongano di ampia autonomia nella mappatura delle aree idonee e non idonee, a tutela degli interessi pubblici afferenti, in particolare, alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, all'utilizzo del territorio e all'agricoltura.



8. Infondata sarebbe anche la censura con la quale si sostiene che il decreto non dovrebbe occuparsi delle aree non idonee, in quanto il decreto legislativo n. 199/2021 prevede che con decreto ministeriale debbano essere «stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee».

9. Per ciò che attiene invece alla fonte con la quale le regioni opereranno tale «mappatura», il fatto che l'individuazione con legge è prevista esplicitamente solo per le aree idonee (art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199/2021) non significherebbe necessariamente che con legge non possano essere identificate anche quelle non idonee.

10. In ordine invece all'asserita violazione da parte del decreto ministeriale del principio di massima diffusione degli impianti FER, il decreto definirebbe il percorso da seguire per il conseguimento dell'obiettivo imposto dall'Unione europea di produzione di energia da fonti rinnovabili. Risulterebbe, pertanto, correttamente bilanciata l'ulteriore, ma non recessiva, esigenza di tutela dei beni culturali e paesaggistici come enucleata dal comma 3 dell'art. 7 del decreto ministeriale, che fissa i criteri concernenti la non idoneità proprio delle aree di interesse culturale e paesaggistico; ciò in linea con la delega concessa dall'art. 20, comma 3, del decreto legislativo n. 199/2021 (secondo il quale occorre tener conto anche delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e delle aree agricole e forestali).

11. Con memoria depositata il 30 dicembre 2024 la ricorrente ha evidenziato come la legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024 integri la «plastica» dimostrazione del fatto che la disciplina delineata dal decreto ministeriale, laddove detta regole generiche ovvero che deviano dal tenore della delega di cui al decreto legislativo n. 199/2021. La Sardegna, infatti, avrebbe classificato la quasi totalità del proprio territorio come «area non idonea» all'installazione di impianti FER, includendo in tale classificazione anche le aree che risultavano essere idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021. Inoltre, la dedotta illegittimità della mancanza di un regime transitorio dettato dal decreto ministeriale impugnato avrebbe consentito alla Regione Sardegna di prevedere che il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge, nonché l'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e di tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee. I disegni di legge in discussione in altre Regioni andrebbero, peraltro, in analoga direzione.

12. Con apposita produzione documentale in data 23 dicembre 2024 la ricorrente ha specificamente dedotto in ordine all'impatto che la legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024 produce sui progetti indicati al punto 2 della presente ordinanza, evidenziando, in particolare, che le iniziative «Benetutti», «Carbonia-Iglesias» e «Prangili», risulterebbero situati in tutto o in parte in area non idonea. Ne conseguirebbe, nonostante le già avviate procedure amministrative per la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione dei progetti, la preclusione al loro ulteriore sviluppo, in mancanza di criteri di salvezza delle iniziative già in corso e tenuto conto del fatto che, in base alla suddetta legge, «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee».

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

14. Il Collegio reputa necessario sospendere il presente giudizio onde suscitare il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni indicate nel prosieguito.

15. Preliminarmente, è tuttavia opportuno chiarire i termini in cui debba essere declinato, nel regime introdotto dalla disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, il concetto di area non idonea all'installazione di impianti FER. Tale esigenza, invero, risulta intrinsecamente correlata con il tenore delle censure ricorsuali, in particolare quelle articolate con il secondo motivo di ricorso, con le quali, come esposto in narrativa, la società ricorrente ha in sostanza contestato:

l'indebita contemplazione, nell'ambito della disciplina posta dal decreto ministeriale, della materia delle aree non idonee;

la configurazione delle aree non idonee quali aree incompatibili e, quindi, sostanzialmente preclusive rispetto all'installazione di impianti FER;

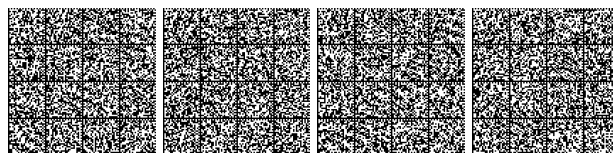
la genericità dei criteri posti dal decreto ministeriale a fini di indirizzo della successiva attività regionale;

l'abnorme estensione del perimetro di possibile individuazione delle aree non idonee;

l'individuazione delle aree non idonee con legge regionale, e non più in sede procedimentale;

la mancanza di una disciplina di salvaguardia per le iniziative già avviate.

16. Il presupposto comune alle censure è che, avendo il gravato decreto ministeriale qualificato le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER, il concetto di «area non idonea» sarebbe stato completamente stravolto rispetto a quello operante nel regime previgente (i.e., a quello delle linee guida). In particolare, prima dell'adozione del gravato decreto ministeriale la conseguenza correlata al carattere di non idoneità di un'area era



circoscritta al fatto che il soggetto proponente non potesse accedere alla accelerazione procedimentale dell'*iter* autorizzativo propedeutico alla realizzazione ed esercizio dell'impianto FER – accelerazione che, viceversa, avrebbe operato nel caso di localizzazione dell'impianto in area idonea –. Per converso, nessuna preclusione, aprioristica e assoluta, alla realizzazione di tali impianti risultava discendere dalla loro localizzazione in aree non idonee. Orbene, secondo la prospettazione della società ricorrente, siccome con l'adozione del gravato decreto ministeriale le amministrazioni resistenti avrebbero introdotto una preclusione di tal guisa, lo stesso risulterebbe illegittimo.

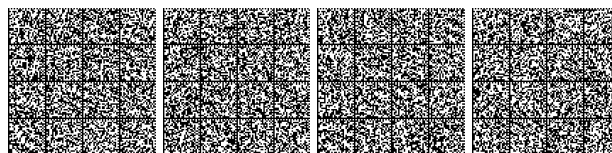
17. Il Collegio ritiene che la tesi sostenuta dalla società ricorrente non possa essere condivisa per le ragioni di diritto di seguito esposte.

18. Come noto, l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ha introdotto disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. A tal fine, l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 ha inter alia previsto che «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 [la c.d. procedura di autorizzazione unica, *n.d.r.*]. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti».

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

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

allegato 3: «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti. L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», nonché sulla base di principi e criteri, individuati dal medesimo allegato, in ragione dei quali, tra l'altro: «a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; [...] d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. La tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle Regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».



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

21. Va, poi, evidenziato che la Corte costituzionale ha chiarito che con le disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 «il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20 [...]. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 103/2024).

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

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

24. Infatti, l'art. 1, comma 2, lett. b), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ha definito le «superfici e aree non idonee» come «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

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

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

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



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

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

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

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

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

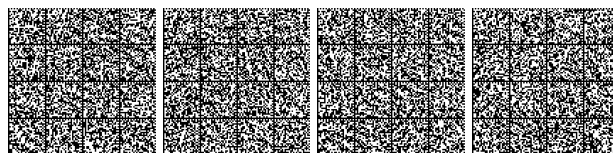
33. Va, quindi, radicalmente escluso che le «aree non idonee» possano essere considerate aree del tutto interdette alla installazione di impianti FER, poiché opinando diversamente potrebbe essere seriamente pregiudicato il conseguimento degli obiettivi energetici strumentali al rispetto degli impegni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

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

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

36. La predetta legge prevede, infatti, che:

«È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11. Il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento



dell'entrata in vigore della presente legge. Non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia» (art. 1, comma 5);

«Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità. Nei casi di cui al precedente periodo, limitatamente agli impianti fotovoltaici e agli impianti di accumulo, qualora i relativi progetti di realizzazione prevedano l'installazione presso aree rientranti nelle zone urbanistiche omogenee D e G, di cui al decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica, 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna), non si applicano le fasce di tutela di cui alle lettere s), x), w) e bb) dell'allegato A qualora l'area oggetto del rispettivo intervento sia infrastrutturata e urbanizzata in misura uguale o maggiore al 60 per cento. Limitatamente ai casi di cui al precedente periodo, qualora l'area non sia infrastrutturata e urbanizzata ed edificata almeno al 60 per cento, le fasce di tutela di cui al precedente periodo sono ridotte del 70 per cento. Qualora un progetto di impianto FER, ivi inclusi gli accumuli ad essi connessi, sia finalizzato all'autoconsumo o al servizio di una comunità energetica e ricade in una delle condizioni di cui ai precedenti periodi, prevale il criterio di idoneità» (art. 1, comma 7);

«Al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole, i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea ai sensi della presente legge. L'istanza è finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione. Qualora l'istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un'area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l'area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali)» (art. 3).

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

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

la disciplina non soltanto non prevede una clausola di salvaguardia per le iniziative in corso, ma addirittura sancisce l'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in caso di impianti ricadenti in aree non idonee in base alla legge. D'altra parte, ciò costituisce l'ovvio risvolto di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, laddove si stabilisce che «La presente legge di governo del territorio, urbanistica e di tutela del patrimonio paesaggistico, si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi», onde è chiaro che l'unico limite all'operatività delle nuove previsioni è l'intervenuta modifica irreversibile dello stato dei luoghi, come anche chiarito dal successivo comma 5;

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

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

39. Occorre aggiungere che la ricorrente ha anche addotto di avere in corso di sviluppo un progetto agrivoltaico non avanzato per il quale non sono state ancora avviate le pratiche autorizzatorie e abilitative e che risulta, pertanto, inciso dalle previsioni dell'art. 5 del decreto legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101.

40. Tale norma ha introdotto il comma 1-bis all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, il quale stabilisce che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente art.. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano



impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

41. Il successivo comma 2 ha previsto che tale disciplina non si applichi «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto [16 maggio 2024], sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».

42. Il decreto impugnato prevede, all'art. 1, comma 2, che le Regioni individuino sul rispettivo territorio, tra l'altro, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», definite come «le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

43. Tale previsione costituisce senz'altro strumento di attuazione, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, della norma primaria. Va rilevato, infatti, che il comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1. In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-bis si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le Regioni sono chiamate a individuare con legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

44. Il decreto impugnato costituisce anche l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

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

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

45. La ricorrente ha contestato che la disciplina rimessa alla determinazione ministeriale concernente l'adozione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee consentisse anche l'individuazione di aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra.

46. Tuttavia, occorre ritenere che per effetto della sopravvenienza normativa costituita dal disposto dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, il decreto di cui al comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 non avrebbe potuto che prendere atto dei divieti così introdotti e ribadire, anche nel contesto della disciplina da esso posta, le relative preclusioni. Nel momento in cui il legislatore ha inteso vietare ulteriori interventi concernenti impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate agricole, tale rinnovata valutazione si è inevitabilmente sovrapposta alle previgenti direttive normative in materia di individuazione delle aree idonee, sicché ai fini della relativa implementazione non era necessaria alcuna espressa e specifica delega, potendone l'Autorità amministrativa soltanto prendere atto.

47. Con una seconda censura la ricorrente contesta l'art. 1, comma 2, lett. d), del decreto nella parte in cui non precisa che da tale divieto sono sottratti tutti gli impianti agrivoltaici. Tuttavia, l'ambito di applicazione del divieto posto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 è definito direttamente dalla norma primaria e la relativa individuazione appartiene all'attività di interpretazione degli enunciati normativi: la mancata, ulteriore specificazione del medesimo da parte di un atto applicativo non integra, pertanto, sotto alcun profilo un vizio di legittimità di quest'ultimo.

48. Per l'ipotesi in cui non sia possibile procedere a un'interpretazione conforme a Costituzione, la ricorrente ha sollevato talune eccezioni di costituzionalità della disciplina. Il Collegio ritiene, al riguardo, che un'interpretazione della norma soddisfattiva dell'interesse di parte ricorrente non sia possibile.

49. L'ambito del regime preclusivo introdotto dalla norma va ricostruito a partire dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (art. 12, comma 1, disp. prel. c.c.).

50. L'oggetto della previsione normativa riguarda specificamente l'installazione degli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra [...] in zone classificate agricole» e si colloca in funzione servente rispetto alla dichiarata «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».



51. Dalle richiamate coordinate normative si ricava, pertanto, che l'oggetto del divieto riguarda gli impianti fotovoltaici caratterizzati da una ben determinata caratteristica – i.e. l'installazione dei moduli a terra – in quanto ritenuta dal legislatore incompatibile con l'utilizzo del suolo per l'agricoltura e, quindi, con la finalità di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola.

52. Le Linee guida MITE del 2022 in materia di impianti agrivoltaici individuano come segue i requisiti che tali impianti debbono possedere per rispondere alla finalità per cui sono realizzati:

«Requisito A: Il sistema è progettato e realizzato in modo da adottare una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, tali da consentire l'integrazione fra attività agricola e produzione elettrica e valorizzare il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi;

Requisito B: Il sistema agrivoltaico è esercito, nel corso della vita tecnica, in maniera da garantire la produzione sinergica di energia elettrica e prodotti agricoli e non compromettere la continuità dell'attività agricola e pastorale;

Requisito C: L'impianto agrivoltaico adotta soluzioni integrate innovative con moduli elevati da terra, volte a ottimizzare le prestazioni del sistema agrivoltaico sia in termini energetici che agricoli;

Requisito D: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che consenta di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate;

Requisito E: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che, oltre a rispettare il requisito D, consenta di verificare il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici».

53. Le medesime linee guida chiariscono, poi, che «Il rispetto dei requisiti A, B è necessario per definire un impianto fotovoltaico realizzato in area agricola come «agrivoltaico». Per tali impianti dovrebbe inoltre previsto il rispetto del requisito D.2», mentre il rispetto «dei requisiti A, B, C e D è necessario per soddisfare la definizione di «impianto agrivoltaico avanzato» e, in conformità a quanto stabilito dall'art. 65, comma 1-*quater* e 1-*quinqies*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, classificare l'impianto come meritevole dell'accesso agli incentivi statali a valere sulle tariffe elettriche».

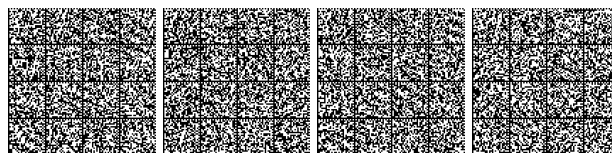
54. Dalla classificazione tipologica degli impianti agrivoltaici contenuta nelle linee guida risulta, pertanto, che soltanto per gli impianti agrivoltaici di tipo avanzato è senz'altro soddisfatto il requisito C, consistente nell'utilizzo di moduli elevati da terra. Il suddetto utilizzo, secondo le linee guida, può assumere una delle due seguenti configurazioni:

«l'altezza minima dei moduli è studiata in modo da consentire la continuità delle attività agricole (o zootecniche) anche sotto ai moduli fotovoltaici. Si configura una condizione nella quale esiste un doppio uso del suolo, ed una integrazione massima tra l'impianto agrivoltaico e la coltura, e cioè i moduli fotovoltaici svolgono una funzione sinergica alla coltura, che si può esplicare nella prestazione di protezione della coltura (da eccessivo soleggiamento, grandine, etc.) compiuta dai moduli fotovoltaici. In questa condizione la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo»;

«i moduli fotovoltaici sono disposti in posizione verticale [...]. L'altezza minima dei moduli da terra non incide significativamente sulle possibilità di coltivazione (se non per l'ombreggiamento in determinate ore del giorno), ma può influenzare il grado di connessione dell'area, e cioè il possibile passaggio degli animali, con implicazioni sull'uso dell'area per attività legate alla zootecnia. Per contro, l'integrazione tra l'impianto agrivoltaico e la coltura si può esplicare nella protezione della coltura compiuta dai moduli fotovoltaici che operano come barriere frangivento».

55. In considerazione del tenore letterale e della finalità dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, è possibile ritenere che il divieto ivi previsto non si applichi agli impianti agrivoltaici di tipo avanzato, in quanto in relazione ai suddetti impianti, non realizzandosi l'installazione di moduli collocati a terra, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che la norma intende contrastare.

56. Tale conclusione è peraltro confermata dallo stesso orientamento assunto in sede ministeriale nell'interpretazione della norma censurata (si veda la risposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste all'interrogazione parlamentare n. 3-01225, laddove è stato precisato che «Sarà [...] possibile installare pannelli sospesi, il cosiddetto agrivoltaico avanzato, sotto il quale si può coltivare e portare a termine tutti i progetti legati al PNRR» – *cfr.* il resoconto della seduta n. 297 del 22 maggio 2024 presso la Camera dei Deputati), oltre che dalle attività in corso di implementazione delle misure introdotte dal decreto impugnato (*cfr.* il disegno di legge della Regione Puglia n. 222/2024, depositato agli atti, che all'art. 8, comma 4, stabilisce che «nel caso di utilizzo della tecnologia fotovoltaica, nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici possono essere realizzati esclusivamente impianti agrivoltaici di natura sperimentale»).



57. Se può residuare un margine di incertezza in ordine agli impianti che, in quanto rispondenti ai requisiti di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* delle linee guida, ma non a tutti quelli richiesti dalla lett. *d)*, non sono qualificabili come impianti agrivoltaici avanzati, sebbene utilizzino moduli sollevati da terra, ciò che rileva in questa sede è che parte la ricorrente ha allegato, in ordine a uno dei progetti cui ha fatto riferimento per corroborare il proprio interesse all'impugnativa (progetto «Monreale»), che da un lato esso soddisfa i solo requisiti di cui alle lettere *A)*, *B)* e *D.2* delle linee guida e, dall'altro, non rientra nella norma di salvaguardia prevista dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, in quanto per detto impianto non sono state avviate le procedure amministrative di autorizzazione e abilitazione.

58. Tipologie di impianti come quelle di cui ai richiamati progetti rientrano senz'altro nel divieto previsto dalla norma. In primo luogo, infatti, essi si caratterizzano per l'installazione dei moduli a terra; in secondo luogo, essi in ogni caso determinano il consumo di suolo a vocazione agricola, sia pure in misura più limitata rispetto ai tradizionali impianti fotovoltaici. Soltanto nel caso degli impianti con moduli sollevati da terra, infatti, «la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo» (*cf.* le linee guida, pag. 24).

59. Un'interpretazione diversa, quale quella volta a escludere qualsivoglia tipologia di impianto agrivoltaico dall'applicazione del divieto, sfiderebbe, oltre al dato letterale della norma, anche le sue finalità e si porrebbe in inammissibile contrasto con i tradizionali e inderogabili criteri di ermeneutica giuridica.

60. Al riguardo, non si può fare a meno di osservare che:

«la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa» (Cass., S.U., 1° giugno 2021, n. 15177). Nel caso di specie, non c'è dubbio che gli impianti agrivoltaici di tipo tradizionale, in quanto si risolvano nell'installazione di pannelli collocati a terra, rientrino nella previsione che vieta, per l'appunto, l'installazione di impianti «con moduli collocati a terra»; -l'ampiezza del divieto introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, che si risolve nella preclusione assoluta di realizzare impianti con moduli collocati a terra sull'intero territorio nazionale, induce a ritenere che l'obiettivo perseguito dal legislatore fosse quello di contrastare la sia pur minima riduzione del territorio a vocazione agricola per l'effetto dell'installazione di impianti fotovoltaici. Un'interpretazione che escludesse tutte le tipologie di impianti agrivoltaici dall'ambito di applicazione della norma in questione, anche a dispetto di un (pur ridotto) consumo di suolo agricolo, si porrebbe in frontale contrasto con tale obiettivo, quale chiaramente emergente dai presupposti e dall'oggetto dell'enunciato normativo, operazione che non può in alcun modo ritenersi consentita all'interprete.

61. Per le ragioni sopra indicate neppure è possibile interpretare l'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 nel senso che il divieto opererebbe soltanto all'esito di specifica istruttoria nel rispetto delle linee guida. Una siffatta interpretazione, infatti, si risolverebbe in un'*interpretatio abrogans* della norma e, in ogni caso, contrasta con il chiaro tenore letterale e la finalità perseguita dal legislatore, che ha inteso consentire l'utilizzo delle aree agricole per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra esclusivamente nei limiti di cui al citato art. 5: l'avverbio «esclusivamente» non lascia spazio a dubbi circa la portata assoluta del divieto che caratterizza che i progetti e le aree agricole non contemplati quali eccezioni dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021. Occorre allora procedere all'esame dei profili di rilevanza e non manifesta infondatezza dei sopra citati profili di incostituzionalità della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024 e dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024.

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

62. Come già rilevato, per taluni dei progetti sulla base dei quali la parte ricorrente ha argomentato il proprio interesse alla presente impugnativa ve ne sono alcuni («Benetutti», «Carbonia-Iglesias» e «Prangili») che risultano situati in tutto o in parte in area non idonea in base alla nuova disciplina regionale e per i quali sono state già avviate le pratiche per la valutazione d'impatto ambientale. Sulla base del combinato disposto dell'art. 1, commi 2, 5 e 7, i predetti progetti non potrebbero essere ulteriormente coltivati, in quanto la finanche parziale collocazione in area non idonea determinata, ai sensi del citato comma 7, l'applicazione del comma 5, secondo cui «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee».

63. A fronte di tale risultato, la disciplina prevista dall'art. 7, comma 2, lett. *c)*, del decreto impugnato, laddove si limita a consentire alle regioni la mera «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto», rivela tutta la sua insufficienza, nonché il contrasto frontale con il criterio di delega di cui all'art. 5, comma 1, lett. *a)*, n. 1), della legge



delega n. 53/2021, ai sensi della quale la disciplina di cui al decreto ministeriale avrebbe dovuto «prevedere misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti». Nella misura in cui la richiamata possibilità di fare salve le aree idonee si è tradotta, nelle disposizioni regionali di attuazione, nell'assenza di un qualsivoglia regime di salvaguardia e addirittura nell'inefficacia *ex lege* dei titoli già concessi, la violazione del criterio di delega di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), n. 1), della legge n. 53/2021 ha assunto una portata immediatamente lesiva, trattandosi di previsione di un «un atto generale [che] incide senz'altro [...] sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937).

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

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

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

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

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

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

69. Peraltro, pur al cospetto di un intreccio di competenze, esse – quella primaria di tutela del paesaggio e di edilizia ed urbanistica e quella concorrente in materia di energia elettrica – devono comunque esercitarsi «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltretutto, per quanto riguarda la competenza concorrente, nel limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi artt. 3 e 4 dello Statuto.

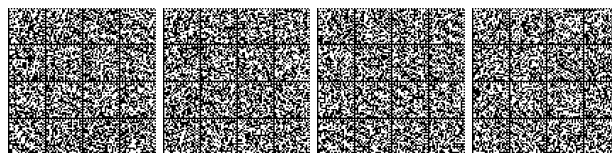
70. Nel caso in esame, le disposizioni di cui alla legge regionale n. 20/2024 contrastano con i principi stabiliti dalla legge statale e dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alla Regione ad autonomia speciale per l'espressa previsione statutaria.

71. Occorre al riguardo richiamare il quadro normativo unionale.

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

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

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



75. Secondo l'art. 191 TFUE, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

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

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

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

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

78. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdipendenti. Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare. L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al Protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (cfr. le sentenze 1.7.2014, C573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

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

80. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE), sono state introdotte già con la Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.9.2001 e, successivamente, con la Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

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

(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21ª Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].



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

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

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

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

[...].

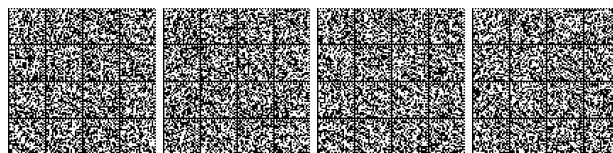
(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32%. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione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

[...].

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

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

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



83. Il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30.6.2021, adottato in forza dell'art. 192 TFUE, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che: "(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...].

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

[...].

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

[...].

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

[...].

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

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

[...]

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

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



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

86. La Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la Direttiva (UE) 2018/2001, il Regolamento (UE) 2018/1999 e la Direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che: «[...]

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

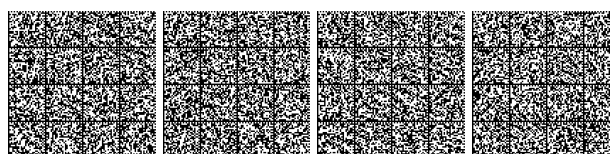
(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle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

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

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

[...]

(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo rive-



duto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli artt. 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.

[...].

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

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

[...]

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

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

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

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

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



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

[...]

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

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

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

[...]

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

[...]

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 30 anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

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



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

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

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

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

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

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

a) dimensione «decarbonizzazione»:

[...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

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

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

(art. 4);

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) definizione dei criteri per l'individuazione di aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, con indicazione di criteri per la ripartizione fra regioni e province autonome e previsione di misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti;

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



b) di assicurare il rispetto dei principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo.

92. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», recando «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del Regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

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

con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8;

in via prioritaria, con i suddetti decreti si provvede a dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili, e altresì a indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili;

i decreti stabiliscono anche la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti e criteri per il trasferimento statistico fra le medesime Regioni e Province autonome;

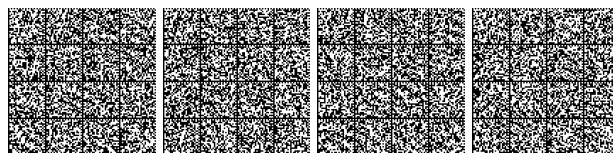
nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;

conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee;

in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo;

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

le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee in attesa della disciplina di cui ai menzionati decreti attuativi, le aree idonee sono individuate *ex lege* dal medesimo decreto legislativo.



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

95. In contrasto con tali indicazioni, l'art. 1, comma 5, della legge regionale Sardegna n. 20/2024 stabilisce che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11». Tale previsione si pone in violazione degli artt. 117, primo e terzo comma della Costituzione in relazione agli artt. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale sopra richiamata. L'inadeguatezza di una determinata area o di un determinato sito ad ospitare impianti da fonti rinnovabili, infatti, non può derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto delle inattitudini del luogo, in ragione delle relative specificità.

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

97. A questo riguardo, occorre infatti rilevare che le previsioni dell'art. 1, comma 5, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge, prevedono una sterminata casistica di aree vietate, con un elenco di 45 pagine, definite peraltro sulla base di astratte esigenze di protezione non specificamente riferite a luoghi concreti, ricomprendendo non solo le aree e i beni specificamente tutelati, ma sostanzialmente la maggior parte del territorio regionale (*cf.* ad es. riferimenti agli «Ulteriori elementi con valenza storico - culturale, di natura archeologica, architettonica e identitaria, quali beni potenziali non ricompresi nel Piano Paesaggistico vigente al momento dell'entrata in vigore della presente legge, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria» - allegato A, lettera bb), allegato B, lett. y), allegato C, lett. bb), allegato D, lett. aa), allegato E, lett. bb)). Come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dalle parti intimato, la rete dei divieti previsti dalla legge regionale comprende circa il 98% del territorio regionale.

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

99. Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione. Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

100. Come precisato dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2021)82 final sulla nuova Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il Green Deal europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria leadership per scongiurare lo scenario peggiore — impegnan-



dosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei target di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta in assoluto la realizzazione di impianti FER in aree non idonee.

101. Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici. La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

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

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

104. Peraltro, lo stesso decreto ministeriale prescrive, all'art. 7, comma 3, alle Regioni che, «nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto». Sul punto, occorre ricordare che, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di



ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni (Corte Costituzionale, sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le Regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (*ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020) e, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale aree idonee).

105. I divieti posti dalla Regione Sardegna, e in particolare l'art. 1, comma 2, 5, 7 e 8 e i relativi allegati A, B, C, D ed E, violano pertanto i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, espressi dal decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 e contrastano con gli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in quanto incidono sul raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo.

106. L'art. 1, inoltre, precisa che le disposizioni della legge si applicano a tutto il territorio regionale, ivi inclusi le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi. Non solo. La legge addirittura incide sui titoli autorizzatori e abilitativi già rilasciati, comminandone l'inefficacia, mentre in relazione ai progetti già realizzati prevede (al comma 8), che «Gli interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento [...] sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto». Ne deriva la violazione dei principi di uguaglianza, certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché il diritto di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. Il legislatore regionale, infatti, ha imposto l'indiscriminata applicazione del nuovo regime a tutti gli operatori, senza differenziare la posizione di coloro che non hanno ancora presentato alcun progetto, che lo hanno sviluppato e già sottoposto alla valutazione dell'Autorità amministrativa sostenendo i relativi costi di progettazione ovvero che abbiano già ottenuto le autorizzazioni e iniziato a sostenere i costi di realizzazione. In relazione ai progetti già realizzati, inoltre, la disciplina regionale dà luogo a un regolamento del tutto irrazionale, in cui le aree interessate dal progetto già realizzato e quelle contermini si trasformano, di fatto, in aree vietate *ratione personae*: il soggetto già titolare di un impianto, infatti, verrebbe privato della possibilità di apportare modifiche a detto impianto che ne determinino in qualunque modo l'aumento della superficie occupata ovvero dell'altezza totale (per gli impianti eolici), senza che assumano alcuna rilevanza la qualificazione dell'area (idonea, non idonea, ordinaria) e l'entità delle modifiche, con violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di legittimo affidamento.

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

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



109. Non soccorre, al riguardo, la peculiare procedura prevista dall'art. 3 della legge che consente, su istanza dei comuni interessati, di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea. Tale istanza, che già sotto il profilo della previsione dell'esclusiva competenza propositiva del comune suscita perplessità per la commistione tra profili di valutazione politica e amministrativa, dà luogo a una procedura, da svolgersi in sede di conferenza di servizi, in cui è però prevista l'unanimità ai fini della realizzazione dell'intervento e l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso, dipartendosi all'ordinario funzionamento della conferenza dei servizi e del silenzio significativo di cui alla disciplina statale sul procedimento amministrativo, fonte che rappresenta la norma interposta, dalla cui violazione discende il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. *m*), che attribuisce alla Stato la potestà legislativa esclusiva in determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Al riguardo, occorre ricordare che l'art. 29, comma 2-ter della legge n. 241/1990 stabilisce che «Attengono [...] ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano», mentre ai sensi del comma 2-quater «Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela», con obbligo per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di adeguare la propria legislazione a tali previsioni.

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

111. Sotto altro profilo, occorre anche ricordare che, secondo un indirizzo consolidato del Giudice costituzionale, «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Si è, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)» (Corte Costituzionale, sentenza n. 74/2021).

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

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

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

Sulla rilevanza delle questioni delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente in relazione all'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024.

115. L'art. 20, comma 1-bis dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1. In tale contesto, il decreto ministeriale impugnato ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-bis si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le Regioni sono chiamate a individuare con legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.



116. Il decreto ministeriale costituisce anche l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

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

le aree così individuate non sono non idonee, ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

117. Al riguardo, occorre ricordare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937). Nel caso di specie, l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata. Ne deriva l'indiscutibile sussistenza dell'interesse di parte ricorrente all'impugnazione proposta.

118. Il decreto impugnato replica, peraltro, il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione, che determina ex se l'impossibilità di condurre in porto i progetti menzionati. La perdurante vigenza e validità della norma primaria impedisce qualsivoglia intervento demolitorio da parte del Collegio, recando il decreto una previsione del tutto conforme a legge.

119. In mancanza della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, la domanda di annullamento dell'art. 1 del decreto ministeriale, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

120. Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l'art. 1, comma 2, lett. d), del decreto potrebbe (e dovrebbe) essere annullato, ponendo a quel punto un divieto generalizzato che nessuna norma primaria contemplerebbe o autorizzerebbe e che, per le ragioni che saranno illustrate, collide con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, quale desumibile dal diritto dell'Unione, dando peraltro luogo a una disciplina che non supera lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza. Il predetto divieto, peraltro, ha diretta incidenza sulla parte ricorrente, atteso che il progetto «Monreale», di cui è depositata documentazione agli atti, rientra senz'altro tra gli interventi vietati ai sensi ai sensi del richiamato art. 5, non trovando per esso applicazione la norma di salvaguardia di cui al comma 2 del medesimo art. 5.

Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con il V e il VI motivo 121. Con il V e il VI motivo di ricorso la ricorrente ha in sostanza lamentato:

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

la violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 15 della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, del principio di proporzionalità, dell'art. 11 del TFUE, dell'art. 41 Cost.: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali.



122. Il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., sotto il profilo del mancato rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea.

123. Per il richiamo del quadro normativo unionale è sufficiente rinviare ai punti da 72 a 90 della presente ordinanza.

124. E' sufficiente ora ricordare che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la normativa eurounitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l'altro «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni [...] ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (Corte Costituzionale, sentenza n. 13 del 2014).

125. La disciplina originariamente contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcuna preclusione indiscriminata rispetto all'utilizzo di terreni classificati agricoli.

126. Il comma 3 stabilisce, in effetti, che «nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili». Tale disposizione contempla bensì un'esigenza di tutela delle aree agricole, ma da un lato non pone alcuna preclusione assoluta e, dall'altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabili costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l'installazione degli impianti.

127. Il comma 7 prevede, a sua volta, che «Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

128. Il comma 8, inoltre, nell'individuare transitoriamente le aree idonee sino all'entrata in vigore della disciplina prevista dal comma 1, vi include, «fatto salvo quanto previsto alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *c-bis)* e *c-ter)*, le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h)*, del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo».

129. Il nuovo comma 1-*bis* stravolge completamente l'assetto previgente, prevedendo che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a)*, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c)*, incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, *c-bis)*, *c-bis.1)* e *c-ter)*, numeri 2) e 3), del comma 8 del presente art.. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

130. In definitiva, in base alla norma introdotta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra possono essere realizzati soltanto:

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

b) presso cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;

c) presso i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;

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



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

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

131. Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, la generalità dei terreni classificati agricoli (circa la metà della superficie del Paese) è preclusa a qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che non consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo.

132. Il divieto non riguarda i progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC, che è lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile. Già tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili. Tenuto conto dello stato di attuazione della disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto 21 giugno 2024 lascia alle regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto di tale divieto è del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-ter, par. 1, secondo periodo, della Direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli artt. 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

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

134. La preclusione generalizzata all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sembra inoltre contrastare con il principio per cui, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 15-ter della Direttiva (UE) 2018/2001, «Gli Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-ter, par. 3). Come già rilevato, il considerando (27) della Direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere». Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che, tuttavia, non sussiste (o sussiste solo in parte) quantomeno per la tecnologia agrivoltaica (anche non avanzata).

135. Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, anche il divieto in questione, come osservato nell'ambito dell'esposizione relativa alla legge regionale sarda (v. punti 99 e 100 della presente ordinanza), si pone in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione, in quanto il raggiungimento dei target di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta sul tutto il territorio nazionale la tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra su tutti i terreni classificati agricoli, corrispondenti a oltre la metà della superficie nazionale.

136. Anche tale divieto sembra contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza. Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, nel contesto di una disciplina di attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili quale obiettivo della politica energetica dell'Unione, solleva sul punto notevoli perplessità:

da un lato, infatti, si inserisce nel complesso delle previsioni dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate



con il resto dell'articolato (v., ad esempio, il comma 3 del medesimo art. 20, laddove prevede che i decreti di cui al comma 1 verifichino, tra l'altro, «l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili»);

dall'altro lato, la norma non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati agricoli senza alcuna considerazione finanche della loro possibile, concreta utilizzabilità a fini agricoli, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

137. Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 Cost. Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia a fonti rinnovabili. Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l'individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresentano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile un esito negativo della valutazione di compatibilità dei progetti. Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, eventuali margini di compatibilità degli interventi proposti. L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 stabilisce, invece, una prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, valutata in astratto dal legislatore e che non consente la pur minima possibilità di contemperamento con gli altri interessi in gioco, anche di rilievo costituzionale.

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

139. Sotto altro profilo, il divieto così introdotto è operativo a partire dalla mera classificazione dell'area come agricola in base ai piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza assumano il suo concreto utilizzo o la sua utilizzabilità a tali fini. Anche per tale riguardo la disposizione si mostra irragionevole e sproporzionata, in quanto la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti dalla norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate. Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell'importanza delle colture.

140. In raffronto, le attuali linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 prevedono che:

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

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

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



141. Una siffatta, contestualizzata disciplina risulta conforme alle indicazioni emergenti in sede europea, per cui «Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile («zone di esclusione»). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale» (cfr. la Raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati). La disciplina posta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, non fondato su dati concreti e certamente non rispondente all'obiettivo di massimizzare la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile.

Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale

142. In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti (per quanto illustrato ai punti 62 ss. della presente ordinanza) e non manifestamente infondate (secondo quanto evidenziato ai punti 67 ss.) le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1, 2, lett. m) e s), e 3, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla Direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal Regolamento (UE) 2021/1119, e altresì dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e degli artt. 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

143. Sono, altresì, rilevanti (per quanto illustrato ai punti 115 ss. della presente ordinanza) e non manifestamente infondate (secondo quanto evidenziato ai punti 121 ss.) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, comma 1, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla Direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal Regolamento (UE) 2021/1119.

144. Occorre solo aggiungere che le questioni di costituzionalità sollevate in relazione al citato art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 vanno del pari riferite all'art. 5, comma 2, laddove pone una disciplina di salvaguardia che ha quale presupposto il divieto di cui al comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», ove prevede che «Gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». Tale disposizione, infatti, riproduce il divieto di cui al citato art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024.

145. Il presente giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

146. Il regolamento delle spese va rinviato all'esito del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) così dispone:

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

b) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 e 2, decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, comma 1, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla Direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal Regolamento (UE) 2021/1119;*

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



d) dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo;

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

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

Elena Stanizzi, Presidente;

Luca Biffaro, referendario;

Marco Savi, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: SAVI

25C00177

N. 147

Ordinanza del 5 giugno 2025 del Tribunale per i minorenni di Torino nel procedimento penale a carico di N. A.

Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 123 del 2023, come convertito – Denunciata esclusione dell'applicabilità delle disposizioni del comma 1 dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, ai delitti previsti dall'art. 609-bis cod. pen. (violenza sessuale), nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen. e, comunque, preclusione di deroghe.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis.

TRIBUNALE PER I MINORENNI DI TORINO

UFFICIO DEL GIUDICE PER L'UDIENZA PRELIMINARE

Il GUP composto da:

dott.ssa Maria Grazia Devietti Goggia - Presidente;

dott.ssa Barbara De Masi - giudice onorario;

dott. Alessandro Vito Granaro - giudice onorario;

Riunito in Camera di consiglio all'udienza 5 giugno 2025; assunte le conclusioni delle parti nel processo a carico di imputato dei reati:

A) art. 612-bis, commi 1, 2, 3 c.p., perché, con condotte reiterate, minacciava e molestava alla quale era legato da una relazione affettiva, segnatamente:

vietava alla di avere frequentazioni con persone diverse da lui, che fossero soggetti di sesso maschile o femminile;

vietava alla di usare i social network e le chat di comunicazione, se non sotto il suo stretto controllo, arrivando a spaccare o danneggiare più di un telefono in uso alla medesima, quando sorpresa ad utilizzare qualsiasi piattaforma internet, arrogandosi il diritto di impossessarsi del telefono o altri beni della persona offesa per danneggiarli;

tempestando la di chiamate vocali, costringendola a parlare con lui al telefono più volte al giorno;

fino al, avendo accesso al registro elettronico scolastico della ne controllava il rendimento, picchianandola quando riportava valutazioni positive, oltre a vietarle l'uso della punteggiatura e di vocaboli non di uso comune quando comunicava oralmente o per iscritto con lui;



impediva alla di abbigliarsi secondo i propri gusti, costringendola ad indossare solamente jeans non attillati e felpa, picchiandola quando lei si vestiva con abiti diversi, inoltre le vietava di truccarsi, di pettinarsi secondo i propri gusti o di tingersi i capelli, di utilizzare deodoranti e profumi;

costringeva la a mangiare più del necessario per impedirle di perdere peso, per poi denigrarla con epiteti quali “obesa”, “cicciona di merda”, e obbligandola a trasmettergli la foto della bilancia durante la pesatura;

in più occasioni aggrediva verbalmente la con insulti ed epiteti quali “troia”, “puttana”, “vacca”, “infame bastarda”, sia di persona, sia utilizzando strumenti telematici;

in più occasioni aggrediva fisicamente la anche in pubblico, tirandola per i capelli e colpendola con dei calci, come accaduto in un episodio tra, quando, trovandosi a nei pressi, accostava il proprio viso a quello della e le tirava i capelli, ordinandole di accompagnarlo alla stazione, o come accaduto il, quando, trovandosi alla fermata, alla presenza di amica della p.o. prendeva quest’ultima per i capelli e le tirava un calcio sugli stinchi;

nel, dopo aver incontrata la in strada, pretendeva che salisse sul motorino con lui, quindi, ottenendo un rifiuto, la spingeva facendola cadere in terra e scagliandole contro il casco, desistendo da ulteriori atti di violenza solo per l’intervento fortuito della madre della ragazza;

minacciava la di farle del male o di ucciderla, dicendole, in un’occasione, che avrebbe meritato di fare la fine di Giulia Cecchettin e scrivendole a mezzo WhatsApp un’ingente quantità di messaggi anche insultanti, dal contenuto progressivamente più allarmante, del seguente tenore:

il, adirandosi per il sospetto che la avesse corrisposto via messaggio con una sua amica, cancellando poi la chat per tenerlo all’oscuro della conversazione, le scriveva: “per me sei morta [...] ti scasso la faccia [...] e appena ti vedo ti spacco la faccia [...] gli hai scritto brutta troia [...] muori [...] cancelli la chat obesa puttana”; “ti ammazzo io ok [...] io sta volta ti scanno [...] prendi per il culo un altro [...] brutta bastarda [...] continui a scrivere a quella io ti taglio la faccia [...] non DEVI ENTRARE SUL CAZZO DI WHATSAPP”; ancora il le scriveva “minchia allora domani ci vediamo e ti ammazzo”;

il, riferendosi al fatto che la aveva spento il telefono per riposare la sera prima, le scriveva: “io vengo ad ammazzarti oggi [...] tu dormi quando lo dico io ok [...] sennò ti ammazzo [...]”, successivamente, nella medesima data, le scriveva: “dimmi dove sei schifosa obesa bastarda [..] ti ammazzo oggi [...] ti vengo a cercare ovunque [...] e ti scanno”;

il, riferendosi alla decisione della di interrompere la loro relazione, le scriveva: “devi morire [...] a me questo interessa bastarda [...] CHE CREPI LO HAI CAPITO [...] che devi morire obesa puttana [...] o hai capito che devi morire stanotte puttana [...] io mi faccio 30 anni ma ti ammazzo [...] ti conviene che lo fai tu [...] voglio che muori”; continuando il poco dopo la mezzanotte, con i seguenti messaggi: lo hai capito brutta bestia di merda [...] io me ne vado a dormire io spero che domani mattina sei morta [...] sennò tocca a me poi fare il tutto”, cagionando con tali condotte alla persona offesa un perdurante e grave stato di ansia e di paura, nonché ingenerando nella medesima un fondato timore per l’incolumità propria e delle persone a lei affettivamente legate, ed altresì costringendola a modificare le proprie abitudini di vita, segnatamente: impedendo alla di avere una vita adeguata alla propria età, con riguardo alla frequentazione di altre persone, al desiderio di compiere fruttuosamente il proprio percorso scolastico, di avere relazioni familiari serene, costringendola a vivere in una condizione di penosa dipendenza psicologica, sessuale e relazionale da se stesso, nonostante i contatti già avuti dall’(imputato) con l’Autorità giudiziaria e le Forze di Polizia per la pendenza di precedente procedimento penale per fatti analoghi, ascrivibili a un periodo precedente, intercorsi tra il medesimo indagato e la medesima persona offesa.

Fatto aggravato per essere stato commesso in danno di persona minore di età, con la quale era legato da una relazione affettiva, in talune occasioni attraverso strumenti telematici.

In dal mese di (data dell’arresto).

B) artt. 609-bis e 609-ter nn. 5 e 5-quater c.p., perché costringeva con minaccia (la stessa p.o.) a compiere e subire atti sessuali, segnatamente: trovandosi nei pressi dei bagni pubblici del parco di dopo essersi arrabbiato perché la era uscita di casa, contravvenendo alle sue disposizioni, poneva in essere le condotte delittuose meglio descritte nel capo C), quindi la minacciava di ucciderla, esigendo delle scuse da parte sua, la prendeva per i capelli, così provocandone il pianto, quindi le diceva di seguirlo nel bagno pubblico per compiere un atto sessuale, ma, ottenendo il rifiuto della vittima, si rivolgeva nuovamente a questa con atteggiamento rabbioso, così costringendola ad andare con lui all’interno del bagno per masturbarsi reciprocamente.

Fatto aggravato per essere stato commesso ai danni di persona che non ha compiuto i diciotto anni, con cui era legato da relazione affettiva.

In nella prima settimana di



C) articoli 61 n. 1, 635 comma 1 c.p., perché, trovandosi in strada, prima di commettere il delitto meglio descritto al capo B), dopo aver sottratto (alla p.o.) il telefono cellulare per controllarle le chat, le intimava di consegnargli l'orologio da polso marca Citizen dalla stessa indossato, minacciando di picchiarla se si fosse rifiutata, quindi, avuto l'orologio, ne strappava il cinturino e lo gettava in terra, così rendendolo in tutto o in parte inservibile; subito dopo, accorgendosi che la ... custodiva quindici euro in banconote nella custodia del telefono, dapprima gettava il denaro in terra, poi, quando la vittima cercava di rientrarne in possesso, afferrava le banconote e le strappava.

Fatto aggravato per essere stato commesso per motivi abietti o futili.

In nella prima settimana di

D) articoli 61 n. 1, 635 comma 1 c.p., perché, dopo essersi incontrati in strada, sottraeva il telefono alla per controllarne le chat, quindi, sbatteva l'apparecchio contro la panchina su cui erano seduti, deteriorandone la scocca posteriore.

Fatto aggravato per essere stato commesso per motivi abietti o futili.

In ildel 2024

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale.

A conclusione delle indagini preliminari il P.M. chiedeva emettersi giudizio immediato nei confronti dell'imputato dei delitti in epigrafe, a seguito del quale veniva chiesto dalla Difesa il giudizio abbreviato, disposto all'udienza 6 marzo 2025.

In detta udienza il difensore sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, come modificato dall'art. 6, comma 1, lettera C-*bis* del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, nella parte in cui non consente all'imputato di accedere all'istituto della messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra le quali quella, contestata all'imputato ... (al capo B), di cui all'art. 609-*bis* c.p. commessa in danno di persona minorenni e legata all'imputato da relazione affettiva, dunque aggravata ai sensi dell'art. 609-*ter*, comma 1, nn. 5 e 5-*quater* c.p.; la doglianza concerne la ritenuta violazione degli articoli 3, comma 1, 31 comma 2 e 24, comma 2, della Costituzione.

1) Rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

Ritenuto, quanto al presupposto della rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla decisione sulla stessa, posto che la norma censurata preclude al giudice minorile, con riferimento al delitto divenuto ostativo, di entrare nel merito della valutazione concernente la eventuale sospensione del processo con messa alla prova ai sensi dell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 e la stessa fattibilità di una previa verifica in tal senso. In assenza della modifica legislativa, l'imputato avrebbe potuto certamente beneficiare dell'istituto della m.a.p. anche in relazione al delitto di violenza sessuale pluriaggravata, concorrendone i presupposti richiesti dalla norma di cui all'art. 28, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, ed inoltre essendone evidente la connessione a titolo di continuazione con gli altri reati per cui la m.a.p. è consentita, ossia con il delitto (sub A) di atti persecutori in danno della stessa vittima minorenni da molto tempo in atto, ed altresì con i reati (di cui ai capi C e D) commessi, questi, proprio poco prima della violenza, a scopo ritorsivo ed intimidatorio, secondo le costanti modalità reattive utilizzate dall'imputato in caso di (raro) rifiuto della p.o. a sottostare alle "regole" comportamentali e ai comandi da questi imposti, sulla base di un convincimento di superiorità sulla fidanzata (di un anno più giovane).

L'accertamento della responsabilità in ordine al delitto oggetto della novella legislativa è certo sulla base del complessivo quadro probatorio, e ciò stanti: le dichiarazioni della p.o.; la sostanziale ammissione dell'imputato - salvo la negazione in punto di consapevolezza del suo dissenso, totalmente irrilevante alla stregua di eli' ormai consolidato orientamento giurisprudenziale di legittimità; il tipo di personalità del minore, esprimendosi in una serie impressionante di condotte persecutorie, concretanti ogni specie di quelle costituenti la casistica del delitto di cui all'art. 612-*bis* c.p., nella quale si inseriscono gli atti di danneggiamento di beni della fidanzata (capi C e D) cagionanti ennesima vessazione alla stessa, esplosa in pianto, e pressoché immediatamente precedenti la consumazione del rapporto reciprocamente masturbatorio.

Non emergono allo stato elementi univoci per ritenere esclusa la capacità di intendere e di volere e/o la maturità ex art. 98 codice penale del minore, essendo pervenuta dopo la seconda udienza (6 marzo 2025) la relazione già richiesta dei Servizi specialistici, che pone diagnosi in termini di "disturbo emergente di personalità con caratteristiche antisociali e narcisistiche (PDM-2), in cui le fragilità narcisistiche possono aiutare a comprendere i comportamenti aggressivi nelle relazioni affettive", patologia che sulla base di altra relazione psicologica sembra in parte riconducibile a dinamiche familiari e sistemi di attaccamento entrambi disfunzionali. Ciò stante, essendo ipotizzabile il nesso eziologico tra il disturbo e il reato, si è reso necessario disporre perizia psichiatrica onde approfondire l'aspetto della imputabilità e della pericolosità sociale ovvero, a fini sanzionatori, del vizio parziale di mente ex art. 89 c.p.; ma allo stato apprendo



improbabile la sussistenza di cause di non punibilità per la quale il nesso eziologico è solo uno dei presupposti per giurisprudenza costante- sulla base di tutte le risultanze processuali, dello stesso lucido comportamento del minore in udienza, e soprattutto delle proficue sedute con gli operatori (psichiatri; vari psicologi) che evidenziano caratteristiche personologiche di sostanziale consapevolezza del disvalore delle proprie azioni. La sottoposizione dell'imputato a misura cautelare (del collocamento in comunità) per il delitto di violenza sessuale obbliga alla pregiudiziale di costituzionalità anche in pendenza delle operazioni peritali.

Ciò premesso, le risultanze processuali contengono molteplici elementi atti ad escludere che la personalità dell'imputato sia già strutturata in senso deviante, rendendo anzi nel caso di specie quanto mai opportuna la ammissione alla m.a.p., onde differire la valutazione sulla evoluzione della personalità all'esito di un percorso rieducativo -peraltro da tempo iniziato- e riparativo, fruendo degli specifici strumenti che solo l'istituto in questione consente di attivare efficacemente. La messa alla prova consentirebbe la valorizzazione delle risorse presenti nel minore (che presenta scarsa autostima, tratti depressivi, e funzioni cognitive ai limiti della norma) e soprattutto la preservazione dal rischio di ingravescenza del disturbo di personalità ancora al suo esordio e quindi particolarmente responsivo a trattamenti psicoterapeutici e/o farmacologici (questi ultimi già in netta riduzione delle dosi), tanto più che si tratta tuttora di minore in piena età evolutiva; ed inoltre consentirebbe di affrontare in modo costante ed incisivo le cause familiari ed ambientali delle problematiche personologiche, che già dallo stato attuale dell'istruttoria sembrano in gran parte ascrivibili a mancanza di solidi modelli educativi e contenitivi, in ispecie da parte della figura materna rispetto alla quale viene descritto un rapporto simbiotico.

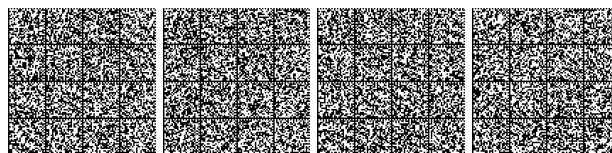
I suddetti elementi prognostici favorevoli consistono: nella giovanissima età all'epoca dei fatti, compresa tra i quindici anni e mezzo e i sedici e mezzo; nell'incensuratezza, essendo sottoposto ad unico altro processo (1) sempre per atti persecutori anteriori in danno della stessa vittima; nel tipo di relazione affettiva altamente "tossica" protrattasi tra i due minori per oltre tre anni, in un'alternanza di interruzioni e riprese nonostante la totale intollerabilità del modello comportamentale e di vita imposto dall'imputato, con manifestazioni di attaccamento morboso reciproche perdurate anche dopo la prima denuncia, la prima delle quali venne sporta dalla madre, con scelta a lungo osteggiata dalla figlia; la frequenza della scuola all'epoca del fatto, pur non senza difficoltà ed assenze, nel frattempo aderendo con impegno all'offerta formativa nella struttura; la totale estraneità all'uso di sostanze di qualsiasi tipo, indice prognostico favorevole in prospettiva del trattamento del disturbo personologico; la piena e costante disponibilità a sottoporsi a un progetto educativo e terapeutico da svolgersi in comunità, ove il minore venne inserito pochi mesi dopo la attenuazione della misura cautelare della custodia in carcere, individuata in struttura socio-riabilitativa a valenza sanitaria con intenso supporto di Servizi anche specialistici (interni - incluso il supporto psichiatrico- ed esterni - con altre figure di sostegno psicologico alla struttura ed agenti in sinergia); il buon comportamento tenuto sia all'I.P.M. durante i pochi mesi di custodia cautelare, sia presso la detta comunità, svolgendo in entrambi i casi le attività ivi previste e mostrandosi collaborativo e scevro da infrazioni disciplinari, nonostante gli atti di bullismo fisico subiti fin dall'inizio della detenzione per certo tempo; il comportamento responsabile e leale seguito alla ricezione del recentissimo messaggio (un "like") su un social da parte della ex fidanzata, che la stessa ha giustificato come frutto di un invio per mero errore e che invece, sul momento, il giovane ha logicamente interpretato come voluto, riuscendo a resistere all'impulso di risponderle ed anzi esibendone immediatamente il testo agli operatori.

Le relazioni pervenute in sede di udienza preliminare attestano un sicuro avvio di rielaborazione critica sul reato, una certa capacità introspettiva, la fiducia riposta negli operatori e l'attiva ricerca sia dei sostegni sia delle figure professionali che lo affiancano, dimostrata anche nell'ultimo mese con la reazione (pur comprensibilmente sgomenta) in sede di colloquio di restituzione sulla diagnosi comunicatagli; la stessa sofferenza sperimentata su se stesso, a cagione delle angherie fisiche in ambito carcerario, hanno stimolato una maggiore capacità di immedesimazione in quella inflitta per anni alla ex fidanzata.

Inoltre, la prosecuzione del percorso del (tuttora) minore, da svolgersi integralmente in contesto contenitivo, distante (extraregionale) dal luogo di residenza della vittima che sarebbe difficilmente raggiungibile con mezzi pubblici (2), ridurrebbe in misura significativa i rischi di ripresa della relazione, che in caso opposto - all'esito di eventuale scarcerazione a fine pena- potrebbero concretizzarsi presto o tardi a causa dei tratti personologici di dipendenza affettiva comuni ad entrambi, ed anche su iniziativa della stessa p.o., versante a sua volta in condizioni di estrema vulnerabilità, tanto che sia gli interventi di rete coinvolgenti le due famiglie, sia l'apertura di una procedura di V.G. (e di un procedimento amministrativo) per la minore, non avevano sortito sufficienti risultati, persistendo ambedue nel rapporto asfissiante da cui non riuscivano ad affrancarsi, e rispetto al quale l'unico episodio di violenza sessuale (contestato)

(1) Pendente innanzi ad altro giudice attualmente con rito diverso, ma per cui il difensore (comune ad entrambi i processi) ha già richiesto la riunione, consentita dall'evidente continuazione, qualora venisse proposto il giudizio abbreviato.

(2) E in due ore in automobile, anche ipotizzando nefaste perduranti complicità della madre dell'imputato (la quale in passato ne ha agevolato gli incontri con la ragazza, pur dissentendo dalla loro relazione, descritta dai nuclei familiari dei due protagonisti come causativa dei problemi del proprio figlio/a, ma che di fatto non hanno entrambi saputo arginare) comunque evitabili vietando uscite in autonomia.



denota una chiara componente anche riconciliativa, dopo estenuanti litigi verbali e a volte aggressioni fisiche in danno della minore.

È esclusa una pronuncia con qualsiasi altra formula del p.p.m. per la gravità del delitto, non tanto rispetto alle modalità esecutive, ma per il suo innesto all'interno di condotte persecutorie precedenti e concomitanti, iniziate fin dall'età infra-quattordicenne in danno della stessa vittima, proseguite dopo la prima denuncia e connotate da forme di estrema violenza psicologica e fisica, sorretta dall'intimo convincimento della sua inferiorità e volte ad annullarne ogni autonomia decisionale (cfr. capo di imputazione), culminate infine in deliranti minacce seriali di morte/suicidio emergenti dalle chat nei giorni immediatamente antecedenti alla denuncia della giovane, la quale solo allora iniziò a mentalizzare la gravità dei rischi corsi (salvo il suddetto ripensamento recente, ma neppure isolato).

2) Non manifesta infondatezza della questione nel giudizio *a quo*.

In ordine al secondo presupposto normativa previsto dall'art. 23, comma 2, cit., si ritiene che, esclusa ogni valutazione del giudice *a quo* sulla fondatezza o meno dell'eccezione di costituzionalità, essa non appaia manifestamente infondata in due delle sue articolazioni, precludendo in radice la applicabilità della m.a.p alla fattispecie di reato in ascrizione, senza consentire all'organo giudiziario specializzato e in composizione interdisciplinare il consueto vaglio sulla gravità commisurata all'entità del fatto ed alla personalità del reo; né potendosi nel caso di specie individuare una interpretazione della novellata norma conforme a Costituzione - secondo il noto percorso delineato dalla C.C. sul tentativo ermeneutico in funzione adeguatrice- stante la natura generale e cogente del divieto introdotto, avente ad oggetto una categoria di delitti individuati come ostativi, tra cui quello in disamina.

La difesa ha indicato i seguenti tre precetti costituzionali che assume violati:

art. 3 comma primo Cost., per la ingiustificata disparità di trattamento tra i minori imputati del reato di violenza sessuale nelle forme aggravate di cui all'art. 609-ter codice penale, e gli altri minori autori di reati per cui la m.a.p rimane concedibile “pur essendo gli uni e gli altri su un piano di sicura parità quanto all'esigenza di recupero e re inserimento sociale”;

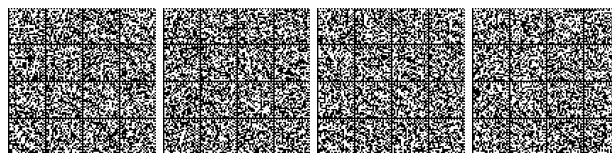
art. 31 comma secondo Cost., a norma del quale la Repubblica “protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”, da ciò discendendo che il processo penale minorile “è volto principalmente al recupero del minore deviante, mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale anche attraverso l'attenuazione dell'offensività del processo”; in tale ottica l'automatismo introdotto dalla modifica normativa priverebbe l'imputato di uno dei principali strumenti che consentono al giudice di valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico, sociale e ambientale, anche ai fini dell'apprezzamento dei risultati degli interventi di sostegno disposti;

art. 24 comma secondo Cost. in quanto il minore si vedrebbe negata la possibilità di avvalersi delle particolari garanzie difensive offerte dalla messa alla prova.

2-1. Con riferimento al parametro di costituzionalità di cui all'art. 31, comma 2, della Costituzione, come ritenuto dalla C.C. fin dalla sentenza n. 125 del 1995, “la messa alla prova costituisce, nell'ambito degli istituti di favore tipici del processo penale a carico dei minorenni, uno strumento particolarmente qualificante, rispondendo, forse più di ogni altro, alle indicate finalità della giustizia minorile”. La finalità rieducativa connaturata e tipica dell'istituto è stata recentemente ribadita dalla Corte a prescindere dalla tipologia di reati, inclusi quelli di massima gravità (cfr. sentenza n. 139 del 2020, che costituisce una pronuncia particolarmente significativa in quanto analizza il rapporto tra la messa alla prova dei minori e quella dei maggiorenni, evidenziando la finalità puramente rieducativa della prima, di contro a quella, nella seconda concorrente, di tipo sanzionatorio); sempre ribadendo che l'istituto di cui all'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 mira a consentire la rapida fuoriuscita del minore dal circuito penale, qualora capace di seria rivisitazione critica (sentenza n. 23/2025).

Sotto questo profilo, l'introdotto automatismo ostativo preclude senza eccezioni la valutazione della fattispecie concreta di reato da parte del giudice specializzato e interdisciplinare, sotto ogni aspetto caratterizzante la delicata funzione minorile in rapporto alle caratteristiche di età dell'imputato, perdendo quelle opportunità di approfondimento del contesto di maturazione del reato che spesso emergono, non senza fatica, solo in corso di m.a.p.

In rapporto ad entità e modalità attuative, il divieto opera indistintamente anche per condotte di minor gravità, che tali appaiono solo *ex post* e altresì rispetto alle implicazioni psicologiche, come nel caso di specie, concernente brevi atti masturbatori reciproci con toccamenti manuali, nell'ambito di una relazione affettiva che, nei periodi non turbolenti, li prevedeva consensualmente; al momento del fatto la p.o. intendeva sottrarsi perché nel frangente esasperata dal violento litigio poco prima avvenuto (in cui le aveva danneggiato dei beni personali), determinandosi a soggiacervi per lo stato di timore dovuto al solito comportamento del *partner*, aduso ad esplodere in accessi di ira per motivi legati al controllo della fidanzata, in caso di “disubbidienza” ai suoi dettami involgenti ogni aspetto della sua vita. Emergono tuttavia messaggi inequivoci, a distanza di una decina di giorni dal reato, in cui la p.o. manifesta pieno ritrovato consenso alla relazione sessuale con l'imputato, col quale si trova in quel momento in fase idilliaca; e soprattutto, nel suo



vissuto non fu certo questo l'episodio più traumatizzante e che la determinò a denunciarlo, tanto che addirittura non ne fece alcuna menzione nella denuncia-querela, in cui descrisse invece in dettaglio le condotte persecutorie a sfondo mai sessuale, aggiungendolo solo nella integrazione dell'atto querelatorio il giorno successivo.

La novella comporta la separazione dal contesto complessivo in cui il delitto sessuale può, come nel caso di specie, inserirsi all'interno di una relazione affettiva insana da ambo le parti e connotata da enormi violenze fisiche e psicologiche, di cui esprime nulla più che una particolare manifestazione, anche del tutto isolata. Preclude al giudice di penetrare con la necessaria attenzione nel delicato terreno dell'individuazione di eventuali fattori favorevoli al delitto, insiti nel percorso di crescita del reo e in cui assumono un ruolo determinante i modelli familiari e il rispetto per la figura femminile, avvalendosi del supporto degli operatori dei Servizi i quali, nel corso di lunghe messe alla prova, riescono talora solo nei colloqui più avanzati a cogliere aspetti prima rimasti sfumati. Parimenti preclude di valutare le complesse dinamiche relazionali adolescenziali, che (massimamente nel caso di specie), risultano estremamente disfunzionali, e tuttavia, secondo i rilievi sopra esposti, concernono un unico partner; impedisce di considerare in senso prognostico favorevole la condotta susseguente all'imputazione, in specie manifestata con un comportamento resipiscite ed autenticamente collaborativo rispetto a ciascuno dei sinergici supporti socioeducativi, formativi e specialistici ricevuti.

Oltre a ciò, nel caso di specie si profila uno specifico ulteriore profilo di irragionevolezza della norma nell'attuale formulazione tassativa ed inderogabile, nella misura in cui esclude l'accesso alla m.a.p. per il reato in parola anche laddove esso sia commesso ad altri con essa invece compatibili ed espressione di una stessa inclinazione criminosa, tipicamente- come nella fattispecie oggetto di giudizio - rispetto alla condotta di atti persecutori; la quale, poiché connotata dalle susedposte modalità esecutive multiformi e particolarmente vessatorie, appare in concreto, benché punita con sanzione editale inferiore, non certo meno allarmante della violenza sessuale (quale contestata); le risultanze obiettive concludono che abbia anzi sortito effetti ben più devastanti per la vittima, tenuto conto della sua concreta estrinsecazione alla luce della progressiva ingravescenza, della lunga durata (annuale rispetto ai fatti ascritti; e addirittura ultra-triennale, computando anche gli episodi da infra-quattordicenne oggetto del primo procedimento) e dell'annientamento perseguito e raggiunto di ogni libertà della fidanzata, costretta a chiedere permesso per ogni propria azione (a titolo esemplificativo, financo per la frequenza scolastica e lo studio; sottoposta a totale isolamento sociale e a limitazioni inimmaginabili concernenti il tipo di abbigliamento, l'igiene personale, il peso, la possibilità di utilizzare un lessico adeguato alle proprie competenze; oltre a quelle più consuete di controllo continuo, più frequentemente ricorrenti nella casistica giudiziaria).

La compatibilità normativa del delitto di atti persecutori, anche nelle sue forme più estreme, con la sospensione del processo, invece espunta dall'ordinamento per alcune forme di reati sessuali a volte (ovviamente: riguardati in rapporto di proporzionalità) dotati di minor offensività nel vissuto della stessa vittima, e chiaramente avvinti dal vincolo della continuazione con il primo, pone un dubbio di costituzionalità, oltre che rispetto al parametro di cui all'art. 3, comma 1, Cost. (c.f.r. *infra*), anche rispetto a quello in trattazione; solo attraverso lo studio delle rispettive fattispecie concrete è dato cogliere le reciproche entità e contorni, malgrado i primi costituiscano pur sempre i reati satellite nel computo dell'aumento a titolo di continuazione.

Ed ancora, la sottrazione alla sfera di operatività della m.a.p. del delitto sessuale che ne occupa impedisce di tener conto della sua connessione non solo riferita al piano giuridico ai sensi del combinato disposto degli artt. 12, lettera b), codice di procedura penale e 81 comma 2 c.p., ma anche alla connessione di tipo psicologico — aspetto pur fondamentale nella materia minorile, con particolare riferimento all'art. 27 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, il cui requisito della occasionalità del fatto viene interpretato in senso non meramente cronologico ma appunto anche psicologico — malgrado esso possa scaturire, e nella specie sia scaturito, da una identica spinta deviante, non focalizzata sulla soggiogazione sessuale, ma volta ad una assoluta sopraffazione generale e sistematica della p.o., alimentata da un disturbo di personalità a sua volta esitato a modelli educativi ispirati alla iper-protezione e alla giustificazione.

Benché il delitto di violenza sessuale aggravato a danno di minore e/o commesso in costanza o dopo la cessazione di una relazione costituisca delitto esecrabile e di notevole allarme sociale, spesso accade — come nella fattispecie concreta oggetto di causa — che, pur configurando reato autonomo concorrente con quello abituale di atti persecutori e più gravemente sanzionato, si inserisca nella serie di condotte integrative di quest'ultimo con connotazioni mutevoli, che solo l'apprezzamento delle specificità del caso concreto, demandate alla prudente valutazione del giudice dotato di competenze specializzate, permettono di individuare in profondità, tenuto conto delle modalità e delle implicazioni emotive derivate alla p.o.

Ne discende che la considerazione del solo titolo di reato (609-ter c.p.) con valenza sempre prevalente sulla funzione rieducativa e di recupero di minori che lo commettono, svincolandolo da ogni altro criterio, quale la gravità in concreto, pone uno sbarramento normativo al percorso di m.a.p. che appare affetto da vizio di incostituzionalità; soprattutto considerato nello specifico che la m.a.p. rimane ammissibile per il delitto di stalking (ed altri minori, nella specie di danneggiamento), legato alla violenza sessuale dal vincolo della continuazione e sorretto psicologicamente



dalla medesima volontà di dominio e reificazione del *partner*, tanto che la condotta di cui all'art. 609-ter codice penale costituisce nel caso concreto, fatto salvo il concorso dei delitti e i ben diversi limiti edittali, una tra le inesauribili modalità soprafattive tipiche di quella persecutoria.

L'introduzione dell'u.c. nella norma di cui all'art. 28 cit. sottende una presunzione assoluta di inefficacia di percorsi rieducativi basata esclusivamente sulla tipologia delittuosa, a prescindere da ulteriori connotazioni attinenti al merito, atte a lumeggiare il reale disvalore dell'agito, ed altresì dalla valutazione della personalità dell'autore, in contrasto con la complessiva disciplina codicistica del p.p.m. e segnatamente col principio di individualizzazione desumibile dall'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, che, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, ne permea l'intero impianto normativa, in ogni sua fase, anche in *executivis* (fase rispetto alla quale, con sentenza n. 90/2017 di accoglimento per violazione appunto del parametro in disamina, ne ha fatto applicazione per escludere la legittimità di "un rigido automatismo fondato su presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso", proprio perché escludente la "valutazione del caso concreto e delle specifiche esigenze del minore"). Il suddetto principio trova fondamento nel dettato di cui all'art. 31 Cost. di cui costituisce attuazione nella materia penale, attribuendo al Potere Legislativo, in ottica di protezione di minori resisi autori di reati, strumenti trattamentali e sanzionatori atti a favorirne la rieducazione e il reinserimento nel consesso sociale, muovendo dall'imprescindibile considerazione delle rilevanti potenzialità di cambiamento insite nella plasticità dell'età evolutiva, anche attuando misure che comportino l'attenuazione della cd. offensività del processo, nonché la rapida fuoriuscita dal circuito canale, secondo l'orientamento consolidato della C.C (in specie, sentenze nn. 222/1983; 206/1987; 125/2002).

Sorge dubbio, sufficiente al fine del sindacato di legittimità costituzionale della norma in parola, circa la conformità al grado di avanzata protezione assicurata dall'art. 31 della Carta Costituzionale (e da fonti sovranazionali ed internazionali) della compressione della finalità rieducativa, in presenza — nel giudizio *a quo* — di aspetti attinenti al merito e alla personalità che lascerebbero ben presumere la positiva evoluzione di personalità, sulla base della mera tipizzazione di una serie di condotte ritenute antologicamente incompatibili con una siffatta evoluzione, pur ove il beneficio fosse applicato nel massimo limite temporale (un triennio), e con intero svolgimento in comunità idonea, munita di personale interno avente anche competenze psichiatriche e psicologiche ed in affiancamento costante agli operatori esterni. L'attuale testo della norma denunciata non consente alcun tipo di valutazione collegata al fatto concreto e alla situazione personale, familiare e socio-ambientale del minore, che potrebbero consentire l'accesso alla m.a.p., sia pure particolarmente monitorata e in contesto altamente contenitivo, per lungo tempo e su costante verifica da parte dei giudici nell'ambito di udienze in sede collegiale a cadenza molto ravvicinata, con eventuale revoca in caso di interruzione del percorso o di ripetute e gravi trasgressioni rivelatrici di intento strumentale originario dissimulato, ovvero della sopravvenuta indisponibilità o incapacità al cambiamento. Il complesso di tali modalità insite nella m.a.p., assicurerebbe per un verso un intenso monitoraggio sugli sviluppi della risposta del minore, e per altro verso l'immediata segnalazione di eventuali allontanamenti arbitrari dalla comunità alla p.o. anche in forme celeri (a mezzo delle FF.OO e/o del difensore).

Infine, stante l'estraneità della costituzione di parte civile al p.p.m., la novella censurata esclude anche la mediazioni penale con la vittima, che in casi — come quello di specie — di coinvolgimento in condotte di reato ben più ampie (per durata, modalità ed effetti), proprio a seguito di un congruo percorso di risocializzazione dell'offensore focalizzato sulla mancata gestione della rabbia, su rafforzamento dell'autostima, sulle turbe dell'affettività e del corretto esercizio della sessualità — obiettivi richiedenti interventi lunghi, mirati e con stretto contatto con le figure professionali di riferimento — potrebbe condurre a risultati significativi, allontanando il minore anche dall'ambiente che ne ha favorito lo sviluppo; obiettivi che molto difficilmente si potrebbero attuare in forme così strutturate in carcere e produrrebbero minori effetti positivi in fascia di età più adulta e dopo una condanna. La eventuale riconciliazione con la vittima (obiettivo perseguito anche da norme comunitarie, con conseguente possibile questione di costituzionalità anche rispetto a norme interposte ai sensi dell'art. 117 Cost, aspetto già focalizzato nella ordinanza di rimessione del T.p.m. di Roma del 17 aprile 2025) non viene qui in considerazione se non sotto l'aspetto riparativo indiretto, posto che semmai entrambi vanno aiutati ad elaborare la reciproca perdita.

2.2. Con riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 3 cit., la violazione del principio di ragionevolezza si pone per la ingiustificata disparità, sancita dallo sbarramento all'accesso all'istituto per il delitto *de quo*, rispetto a tipologie delittuose ancor più gravi, tra cui alcune (senza pretesa di completezza: reati di criminalità organizzata, strage e sequestro di persona a scopo di estorsione, quest'ultimo in aumento nel Distretto) che sono sanzionate con pene edittali molto più elevate e che inoltre, a differenza della violenza sessuale aggravata o bi-aggravata, anche nelle singole modalità esecutive esprimono costantemente personalità già adultizzate e strutturate in senso altamente deviante, rispetto alle quali la soccombenza della finalità di recupero sociale si porrebbe in termini di maggior ragionevolezza; e tuttavia esulanti dal divieto.

L'esclusione della *figura delicti* in esame dal novero dei reati rientranti nella previsione normativa contenuta nell'art. 28, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 impedisce inoltre la valutazione della attualità dell'allarme sociale sancendo il divieto in modo avulso dalla distanza cronologica dal reato, spesso conside-



revole nei processi che, a differenza di quello *de quo*, approdano in giudizio preliminare o dibattimentale, concernenti fatti episodici talora risalenti nel tempo (soprattutto in caso di rivelazioni della p.o. ormai cresciuta, se non adulta; precipuamente per episodi di abuso maturati in ambito familiare), tali da consentirne la definizione con sentenze di perdono giudiziale, aspetto che pone ulteriori problemi di ragionevolezza e di coerenza del sistema anche rispetto al principio di ragionevolezza e di coerenza del sistema in violazione dell'art. 3 Cost. Residuando in vero un certo margine di applicabilità del perdono giudiziale — pur in casi selezionati, e come effetto del computo delle circostanze attenuanti generiche e della diminuzione della minore età in misura prevalente sulle aggravanti e con l'ulteriore riduzione ex art. 442 c.p.p. — alle fattispecie di reato di cui all'art. 609-ter codice penale (tipicamente in danno di familiari in ambito domestico), si verifica alla stregua della vigente normativa un paradosso: l'imputato può giovare di sentenza ex art. 169 c.p. senza dover sostenere alcuno sforzo per dimostrare il cambiamento (ad es. allorché a distanza di molti anni dal reato abbia dato prova di un proficuo inserimento scolastico o lavorativo e non abbia riportato condanne né altre pendenze); laddove non potrebbe, a parità assoluta di condizioni (cioè lo stesso imputato, per quello stesso fatto) accedere alla m.a.p., che in tal caso dimostrerebbe peraltro una evoluzione positiva particolarissima, sia collegata alla (più meritoria) scelta (che comporta una importante attivazione progettuale), sia alla luce del suo compimento con buon esito, a tutto beneficio della stessa collettività.

Si richiamano qui le precedenti osservazioni attinenti al rapporto tra il delitto esulante dalla sfera di applicabilità della m.a.p. con quello connesso di stalking con identità di p.o.

2.3. Da ultimo, la doglianza di costituzionalità per presunta violazione dell'ulteriore parametro costituzionale di cui all'art. 24 Cost. è manifestamente infondata, non derivando dalla scelta legislativa censurata alcuna violazione del diritto di difesa, che si esercita nella sua pienezza in sede processuale.

3. In conclusione, quanto al *petitum*: dichiararsi la illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 28, comma 5-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, nella parte in cui vieta l'applicabilità ai delitti di cui all'art. 609-bis, limitatamente alle ipotesi aggravate di cui all'art. 609-ter c.p., della sospensione del processo ex art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, nei termini dianzi indicati, per contrasto con gli art. 3, comma 1 e 31 comma 2 della Costituzione; subordinatamente, emettersi sentenze di natura sostitutiva o manipolativa, volte ad introdurre eccezioni al detto divieto generale, in rapporto a specie, modalità o circostanze dell'azione e alla osservazione successiva di personalità avente valenza favorevole; e, comunque, se detto delitto sia legato dal vincolo della continuazione con altri reati contro la persona contestati nello stesso processo in danno di una medesima p.o. per i quali sia consentito il beneficio, in particolare con quello di cui all'art. 612-bis c.p., per contrasto con gli articoli 3 comma 1 e 31 comma 2 della Costituzione.

P.Q.M.

Visti gli articoli 2 c.p.p., 23 legge n. 11 marzo 1953, n. 87,

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Solleva questione di legittimità costituzionale, nei termini dianzi indicati, della norma di cui all'art. 28 comma 5-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, per contrasto con gli articoli 3 comma 1 e 31 comma secondo della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 1 non si applicano ai delitti di cui all'art. 609-bis codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter c.p.; comunque ove non consente deroghe per le ipotesi sopra indicate;

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri; e comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Segnala che ai sensi dell'art. 52, lettera B, decreto legislativo n. 196/2003 e successive modificazioni, in caso di diffusione della presente ordinanza dovranno essere omissi le generalità ed ogni dato identificativo dei minorenni.

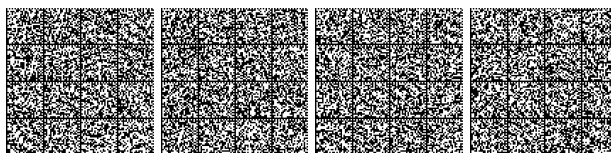
Torino, 5 giugno 2025

Il Presidente: DEVIETTI GOGGIA

25C00178

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*



MODALITÀ PER LA VENDITA

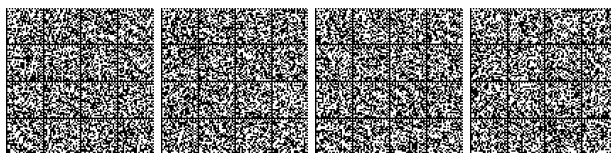
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

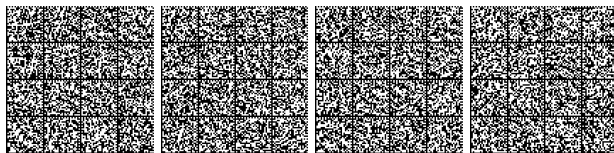
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

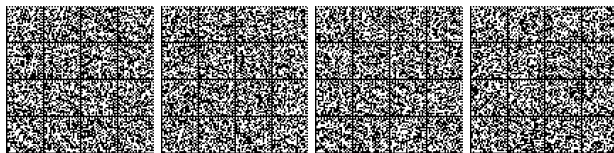
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



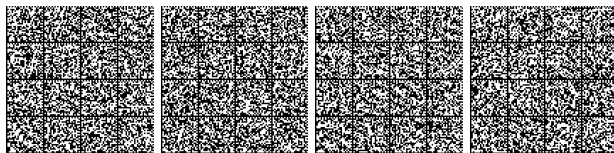
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



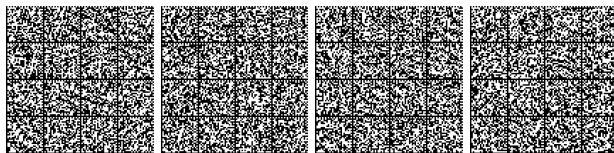
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 6,00

