

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 38

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

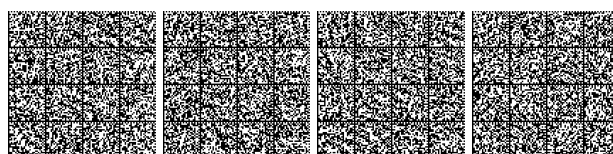
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 settembre 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 PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 agosto 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo – Impresa e imprenditore – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Modifica alla legge provinciale n. 12 del 1995 – Disciplina dell'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie – Previsione che l'attività di chi fornisce servizio di alloggio in non più di otto camere o cinque appartamenti ammobiliati, ubicati in uno stesso edificio non classificato come bene strumentale, deve essere esercitata nello stesso edificio in cui è registrata la residenza della persona o la sede legale dell'impresa esercente l'attività.

- Legge della Provincia di Bolzano 17 giugno 2025, n. 6 (Riforma Abitare 2025), art. 42, comma 2.....

Pag. 1

- N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 agosto 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione siciliana – Provvedimenti in ordine alle definizioni delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale di cui al decreto del Ministro della salute 25 novembre 2024 – Autorizzazione di spesa, per l'esercizio finanziario 2025, da iscrivere alla Missione 13 "Tutela della salute", Programma 2 "Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA" – Determinazione, con decreto dell'Assessore regionale per la salute, delle variazioni tariffarie e delle modalità di riparto delle risorse finanziarie tra le aziende sanitarie provinciali – Autorizzazione di spesa destinata ad incrementare la spesa regionale per l'assistenza specialistica ambulatoriale da privato per l'anno 2025.

- Legge della Regione siciliana 10 giugno 2025, n. 26 (Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027), art. 6.....

Pag. 5

- N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 5 settembre 2025 (del Senato della Repubblica)

Parlamento – Immunità parlamentari – Atti di intercettazione audio e video nonché di perquisizione domiciliare effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, autorizzati con decreti del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, nei locali della segreteria politica di V. S., senatrice all'epoca dei fatti, nell'ambito di un procedimento penale in cui risulta indagato, tra l'altro, L.R.L. S., suo partner convivente.

- Atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, autorizzati con decreti del 12 aprile 2019 e 3 agosto 2019 del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, nell'ambito del procedimento penale contro terzi n. 2280/2018 R.G.N.R.

Pag. 7



N. 163. Ordinanza del Tribunale di Trento del 30 giugno 2025

Previdenza – Pensioni – Riconoscimento negli anni 2023-2024 di una rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di proporzionalità stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998 – Denunciate previsioni che ne dispongono la perequazione automatica secondo le percentuali previste, ma calcolate “con riferimento all’importo complessivo dei trattamenti medesimi” (c.d. sistema “a blocchi”), anziché sulle distinte “fasce di importo” degli stessi trattamenti (c.d. sistema “a scaglioni”), come prescritto dalla regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica di cui all’art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) art. 1, comma 309; legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, comma 135.

Pag. 15

N. 164. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 9 luglio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l’uso del suolo agricolo – Previsione che l’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, c) incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell’art. 20 del 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. 24



N. 165. Ordinanza del Tribunale di Cassino del 14 luglio 2025

Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629, primo comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3..... Pag. 43

N. 166. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 2 luglio 2025

Patrocinio a spese dello Stato – Condizioni per l'ammissione – Presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'accesso al beneficio per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per determinati reati – Denunciata previsione che ricomprende anchei soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di cui al comma 5, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990.

In subordine: Patrocinio a spese dello Stato – Condizioni per l'ammissione – Presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'accesso al beneficio per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per determinati reati – Denunciata previsione che ricomprende anche i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di cui al comma 5, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere *a*) e *b*), del d.P.R. n. 309 del 1990.

In ulteriore subordine: Patrocinio a spese dello Stato – Condizioni per l'ammissione – Presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'accesso al beneficio per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per determinati reati – Denunciata previsione che ricomprende anche i soggetti condannati con sentenza definitiva per il reato di cui all'art. 73, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere *a*) e *b*), del d.P.R. n. 309 del 1990.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)), art. 76, comma 4-*bis*..... Pag. 50

N. 167. Ordinanza del Tribunale di Torino del 25 giugno 2025

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima dell'entrata in vigore dell'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroche nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

– Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74..... Pag. 61



N. 168. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del 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. 73

N. 169. Ordinanza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, del 1° luglio 2025

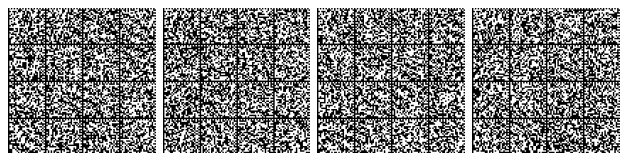
Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Liguria – Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (ARPAL) – Finanziamento – Previsione di un finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente.

- Legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale), art. 26, comma 1, lettera a).

Pag. 93

N. 170. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 7 luglio 2025

Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta – Assenza dell'imputato – Remissione di querela – Provvedimenti del giudice – Mancata previsione che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-bis, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela, il giudice emette sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento.



In subordine: Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta – Assenza dell'imputato – Remissione di querela – Provvedimenti del giudice – Ipotesi in cui l'imputato, per quanto non a conoscenza del processo, abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine – Mancata previsione che, se le ricerche dell'imputato *ex art. 420-bis*, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela, il giudice emette sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato).

In ulteriore subordine: Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta – Assenza dell'imputato – Remissione di querela – Provvedimenti del giudice – Mancata previsione che, se le ricerche dell'imputato *ex art. 420-bis*, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela, il giudice possa emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, qualora l'importo di tali spese renda manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche dell'imputato.

- Codice penale, art. 155; codice di procedura penale, artt. 420-*quater*, comma 1, e 554-*bis*, comma 2, (e, in subordine, art. 554-*ter*, comma 1, del medesimo codice).....

Pag. 113





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 29

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 agosto 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo – Impresa e imprenditore – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Modifica alla legge provinciale n. 12 del 1995 – Disciplina dell'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie – Previsione che l'attività di chi fornisce servizio di alloggio in non più di otto camere o cinque appartamenti ammobiliati, ubicati in uno stesso edificio non classificato come bene strumentale, deve essere esercitata nello stesso edificio in cui è registrata la residenza della persona o la sede legale dell'impresa esercente l'attività.

– Legge della Provincia di Bolzano 17 giugno 2025, n. 6 (Riforma Abitare 2025), art. 42, comma 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro la Provincia autonoma di Bolzano, (C.F. 00390090215) in persona del Presidente della giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 42, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 17 giugno 2025, n. 6, avente ad oggetto «Riforma Abitare 2025», pubblicata nel B.U.R. Trentino Alto Adige Suppl. 19 giugno 2025, n. 5, in relazione all'art. 8, nn. 5, 6 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, agli articoli 3, 41, 42, con riferimento agli articoli 832 e seguenti del codice civile, 117, secondo comma lettere e) e l), della Costituzione ed agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione con riguardo agli articoli 49 e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed alla direttiva 2006/123/CE.

L'art. 42, comma 2, della legge provinciale n. 6/2025, ha modificato l'art. 1, comma 1, della legge provinciale 11 maggio 1995, n. 12, recante la «Disciplina dell'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie», stabilendo che l'attività di chi fornisce servizio di alloggio in non più di sei camere o quattro appartamenti ammobiliati, ubicati in uno stesso edificio, non classificato come bene strumentale, «deve essere esercitata nello stesso edificio in cui è registrata la residenza della persona o la sede legale dell'impresa esercente l'attività».

Detta disposizione appare censurabile per i seguenti motivi:

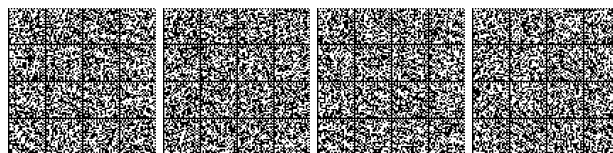
1) Violazione dell'art. 8, nn. 5, 6 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige

Al fine di cogliere l'esatta portata della disposizione impugnata e individuare la materia cui ricondurre la disciplina in essa contenuta, occorre, in via preliminare, ricostruire il quadro normativo di riferimento in cui essa si inserisce. Ciò in linea con il costante indirizzo di codesta Corte, secondo cui «nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2022 e n. 267 del 2022).

La disposizione impugnata si inserisce nel contesto della legge della Provincia di Bolzano 11 maggio 1995, n. 12, recante la disciplina dell'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie che mira a regolamentare e controllare l'attività di affittacamere e appartamenti per ferie, garantendo standard di qualità e sicurezza attraverso la classificazione e la procedura di avvio dell'attività.

La disposizione censurata, nella misura in cui ha introdotto l'obbligo, per l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati in questione, di esercitare l'attività esclusivamente nel luogo di residenza o sede legale del locatore, interviene in un ambito non contemplato tra le materie di competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano richiamate dall'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige.

La nuova disciplina non riguarda né la materia dell'urbanistica e dei piani regolatori, né la tutela del paesaggio di cui ai nn. 5 e 6 dell'art. 8 dello Statuto.



La norma censurata non riguarda nemmeno la materia del turismo, per come intesa dal n. 20 dell'art. 8 dello Statuto, in quanto introduce un precetto che in via principale limita il godimento del diritto dominicale, determinando un impatto sul turismo del tutto marginale se non addirittura simbolico.

Inoltre, con riguardo all'ambito del turismo, proprio in relazione alle locazioni turistiche brevi, codesta Corte ha avuto già occasione di affermare che «gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012)» (sentenza n. 84 del 2019) e comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale [...], che siano utili al fine di «creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche» (ancora sentenza n. 84 del 2019 e n. 94 del 2024) (enfasi aggiunta).

Alla luce di quanto precede appare evidente che la norma censurata non costituisce una mera prescrizione amministrativa volta alla gestione dei flussi turistici nell'ambito del territorio provinciale, mentre interviene in modo invasivo sull'autonomia negoziale.

Il primo comma del medesimo art. 8 dello Statuto impone inoltre che nelle materie indicate da tale disposizione «le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4».

Detta ultima disposizione precisa a sua volta che la potestà legislativa deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

L'imposizione del vincolo dell'obbligo di residenza nell'edificio in cui sono affittate le camere e gli appartamenti ammobiliati per ferie, per la persona fisica o di stabilimento della sede legale, se l'attività viene svolta da un'impresa, costituisce una modificazione della disciplina codicistica dell'affitto e confligge manifestamente con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

La norma censurata dispone quindi in materie (ordinamento civile e tutela della concorrenza) non attribuite alla competenza dell'Ente provinciale, ma riservate alla competenza esclusiva statale.

2) Violazione all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l) della Costituzione.

L'art. 42, comma 2 della legge provinciale n. 6/2025 viola la competenza statale esclusiva in materia di «concorrenza» e di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione.

La norma censurata limita infatti fortemente la possibilità per i (soli) proprietari di immobili della Provincia autonoma di Bolzano di godere appieno del proprio diritto dominicale, concedendone l'uso a terzi per finalità turistiche a prescindere dal luogo di residenza o sede legale, come pacificamente avviene nel resto d'Italia.

Tutto ciò nonostante che il contenuto del diritto di proprietà, tra cui la scelta di sfruttare economicamente le potenzialità offerte da un bene anche in forma non imprenditoriale, rientra pacificamente nella materia dell'ordinamento civile, posto che l'art. 832 del codice civile stabilisce in termini generali che il proprietario «ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico».

Codesta Corte ha più volte affermato che, nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, pone un limite diretto ad evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile.

È stato infatti precisato che l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che, nell'ambito dell'ordinamento civile, disciplinano i rapporti giuridici fra privati, deve ritenersi una esplicazione del principio costituzionale di eguaglianza (C. Cost. sentenze n. 189, n. 95; n. 24 del 2007 e n. 369 del 2008).

Nel caso in esame, la specifica norma censurata incide direttamente sul rapporto civilistico costringendo il proprietario di una camera o di un appartamento ammobiliato da concedere in affitto per ferie a stabilire la propria residenza o la propria sede legale in cui si trova il bene da locare.

3) Violazione degli articoli 3 e 42 della Costituzione.

La norma provinciale censurata determina una limitazione irragionevole, sproporzionata e sostanzialmente ingiustificata del diritto del proprietario di disporre del proprio immobile concedendone il godimento a terzi per fini turistici e quindi contrasta con l'art. 3 della Costituzione, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporziona-



lità, potendosi dubitare sia della sua intrinseca razionalità, sia dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo apprestato e l'obiettivo perseguito.

È ben vero che l'art. 42, comma 2 della Costituzione prevede che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, «che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale», ma l'art. 42, comma 2 della legge provinciale n. 6/2025, sembra provocare una compressione sproporzionata e non motivata delle facoltà dominicali, ostacolando l'utilizzo dell'immobile per finalità altrimenti conformi all'ordinamento giuridico vigente, in assenza di una comprovata esigenza imperativa di interesse generale che ne possa giustificare la limitazione.

Ciò in quanto, nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano viene vietata la locazione di camere e appartamenti ammobiliati per ferie con riferimento a tutti gli immobili nei quali il proprietario non dimostri di avere stabilito la propria residenza, se persona fisica, o la sede legale, se persona giuridica.

Il suddetto divieto di utilizzazione degli immobili per attività che sarebbero altrimenti liberamente consentite su tutto il resto del territorio nazionale, oltre a determinare un evidente disparità di trattamento tra soggetti appartenenti al medesimo ordinamento giuridico, solo a causa del territorio provinciale in cui sono stanziati, risulta essere stato disposto in carenza di una reale e dimostrata attinenza ed incidenza rispetto all'interesse generale al buon uso del territorio e degli spazi abitativi.

Sul punto si osserva che, sebbene un obbligo di motivazione della legge non sia chiaramente enunciato nel nostro ordinamento giuridico, codesta Corte ha evidenziato la necessità che il sacrificio di diritti costituzionalmente tutelati (come è nella presente vicenda quello di proprietà) sia operato per finalità che devono essere «illustrate in dettaglio» e che dal disegno complessivo del provvedimento legislativo deve emergere la «necessaria prevalenza» delle esigenze di interesse pubblico «sui diritti oggetto di bilanciamento», nei cui confronti si effettuano interventi incisivi (C. Cost. 30 aprile 2015 n. 70).

La legge provinciale n. 6/2025 omette tuttavia di enunciare le specifiche ragioni della scelta effettuata ed il testo precettivo non esplicita in alcuna sua parte le finalità dell'intervento normativo, anche perché si presenta come un insieme disorganico di prescrizioni emendative di svariate leggi preesistenti, che sono accomunate dal fatto di attenere, sotto diversi profili, all'uso del territorio per finalità *lato sensu* abitative.

La tecnica normativa utilizzata, al di là del generico ed onnicomprensivo titolo apposto alla legge provinciale n. 6/2025, non consente del resto di coglierne una ispirazione unitaria.

Men che meno è dato cogliere il nesso tra la compressione del diritto dominicale di un numero indeterminato, ma comunque limitato, di esercenti l'attività di affitto di camere e appartamenti ammobiliati e la soddisfazione delle esigenze di interesse generale connesse al miglioramento della situazione abitativa del territorio della Provincia di Bolzano.

Secondo i dati ISTAT del censimento permanente divulgati il 14 aprile 2025, ma riferiti alla data del 31 dicembre 2023 nel territorio della Provincia di Bolzano risultavano 537.533 residenti, peraltro in aumento rispetto al 2022 di 3.386 individui, e questo dato si presta, se non a smentire, quantomeno a non comprovare l'esistenza di una forte crisi abitativa in atto.

Né risulta alcuna giustificazione di tipo quantitativo utile a supportare la conclusione per la quale il divieto di esercizio delle attività ricettive extralberghiere in esame potrebbe produrre apprezzabili conseguenze favorevoli nel senso dell'aumento della disponibilità di alloggi a livello provinciale e, quindi, della sua coerenza e proporzionalità rispetto alla soddisfazione di esigenze imperative di interesse pubblico.

La nostra Costituzione dispone che «la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge» (art. 42, secondo comma), in armonia peraltro con un principio generalmente condiviso e sancito anche nell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata alla unanimità da tutti gli Stati aderenti all'ONU, secondo cui: «ogni individuo ha diritto di avere una proprietà personale o in comune con altri. Nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà».

Non è consentito perciò al legislatore ordinario intervenire liberamente su tale posizione soggettiva, che può essere legittimamente compressa sol quando lo esiga il limite della «funzione sociale», considerato nello stesso precetto costituzionale poc'anzi ricordato: funzione sociale, la quale esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione. (C. Cost. n. 108 del 1986).



Con la sentenza n. 352 del 2001, codesta Corte ha affermato che «L'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza (sentenze n. 441 del 1994 e n. 35 del 1992)».

Le condizioni imprescindibili, per giustificare l'intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza.

Nel caso di specie, a difettare è anche la marginalità dell'intervento perché la norma scrutinata non prevede adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale, ma ad essa deroga in relazione a un profilo fondamentale dell'ordinamento civile, che è quello della libertà negoziale. (C. Cost. n. 283 del 2016).

4) Violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione

La limitazione del diritto del proprietario nella locazione dei beni immobili di cui all'art. 42, comma 2 della legge provinciale n. 6/2025 rifluisce anche in un'illegittima compressione del diritto di iniziativa privata, posto che le attività turistico-ricettive in questione possono essere esercitate anche in forma imprenditoriale, con conseguente restringimento del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e della libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 della Costituzione, senza che si evincano le concrete ragioni per le quali lo svolgimento di dette attività in un luogo in cui l'operatore non ha la residenza o la sede legale si porrebbe «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Secondo la costante giurisprudenza di codesta Corte, è in genere possibile una compressione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale» (sentenza n. 150 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017; n. 56 del 2015 e n. 137 del 2024).

Nel caso di specie appare evidente che la disposizione provinciale, per come formulata, non risulta in alcun modo orientata alla cura dei superiori interessi indicati da codesto giudice.

5) Violazione degli articoli 11, 41 e 117 della Costituzione 49 e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e alla direttiva 2006/123/CE

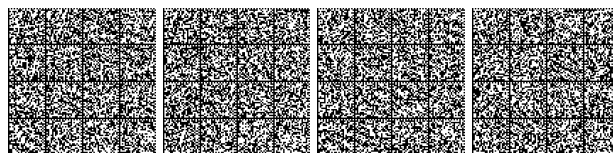
La disposizione censurata introduce anche una restrizione dell'accesso al mercato e una potenziale distorsione della concorrenza, con effetti discriminatori tra operatori economici in condizioni oggettivamente equivalenti.

Il vincolo localizzativo assoluto introdotto dall'art. 42, comma 2, della legge provinciale n. 6/2025 si pone in violazione dei principi di diritto europeo sulla libertà di stabilimento, sanciti dall'art. 49 e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 e quindi degli articoli 11 e 117 della Costituzione, dato che restringe irragionevolmente l'accesso all'attività economica escludendo i soggetti non residenti o in condizione di domicilio diverso, senza una giustificazione proporzionata ispirata da un motivo imperativo di interesse generale.

La disposizione censurata contrasta infine con l'art. 41, primo e secondo comma della Costituzione, perché si traduce in un'istanza protezionistica che determina un'indebita barriera all'ingresso nel mercato, senza peraltro essere riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 17 giugno 2025, n. 6, avente ad oggetto «Riforma Abitare 2025», pubblicata nel B.U.R. Trentino-Alto Adige Suppl. 19 giugno 2025, n. 5, in relazione all'art. 8, nn. 5, 6 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, agli articoli 3, 41, 42, con riferimento agli articoli 832 e seguenti del codice civile, 117, secondo comma lettere e) e l) della Costituzione ed agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione con riguardo agli articoli 49 e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed alla direttiva 2006/123/CE.



Con l'originale notificato del ricorso si depositano:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 4 agosto 2025;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 6 agosto 2025

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

25C00211

N. 30

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 agosto 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione siciliana – Provvedimenti in ordine alle definizioni delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale di cui al decreto del Ministro della salute 25 novembre 2024 – Autorizzazione di spesa, per l'esercizio finanziario 2025, da iscrivere alla Missione 13 "Tutela della salute", Programma 2 "Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA" – Determinazione, con decreto dell'Assessore regionale per la salute, delle variazioni tariffarie e delle modalità di riparto delle risorse finanziarie tra le aziende sanitarie provinciali – Autorizzazione di spesa destinata ad incrementare la spesa regionale per l'assistenza specialistica ambulatoriale da privato per l'anno 2025.

– Legge della Regione siciliana 10 giugno 2025, n. 26 (Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027), art. 6.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*;

Per l'impugnazione della legge della Regione Siciliana 10 giugno 2025, n. 26, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 26 del 13 giugno 2025 recante «Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027», in relazione al suo art. 6.

La legge della Regione Siciliana n. 26 del 2025 viene impugnata giusta delibera del Consiglio dei ministri nella seduta del 4 agosto 2025.

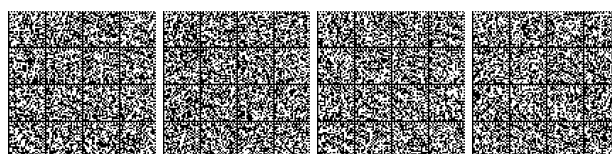
L'art. 6 della legge regionale, rubricato «Provvedimenti in ordine alle tariffe di cui al decreto del Ministro della salute 25 novembre 2024», dispone:

«1. Al fine di assicurare l'equità di accesso alle prestazioni da parte degli assistiti e garantire la congruità dei valori economici tariffari di talune prestazioni di cui al decreto del Ministro della salute 25 novembre 2024, recepito con decreto assessoriale n. 1559 del 20 dicembre 2024, ai sensi del comma 322 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207 e successive modificazioni è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2025, la spesa di 15.000 migliaia di euro da iscrivere alla Missione 13 "Tutela della salute", Programma 2 "Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA".

2. Con decreto dell'Assessore regionale per la salute, da emanarsi, previo parere della VI Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le variazioni tariffarie di cui al comma 1 e le modalità di riparto delle risorse finanziarie tra le aziende sanitarie provinciali.

3. L'autorizzazione di spesa di cui al comma 1 è destinata ad incrementare la spesa regionale per l'assistenza specialistica ambulatoriale da privato per l'anno 2025».

Si tratta di norma illegittima per i seguenti



MOTIVI

La Legge della Regione Siciliana 10 giugno 2025, n. 26 è costituzionalmente illegittima nelle parti che seguono.

Dalla medesima disamina a seguire si evincono con evidenza anche i motivi della ritenuta violazione dell'art. 81, comma terzo, della Costituzione che si andrà a proporre con il presente ricorso.

Con riferimento alle tariffe di cui al decreto del Ministro della salute 25 novembre 2024 e per alcune prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate sul territorio regionale, l'art. 6 della legge regionale prevede l'applicazione di tariffe superiori a quelle nazionali fissate dal già menzionato decreto ministeriale. Tale intervento determina una maggiore remunerazione per le citate prestazioni di specialistica ambulatoriale, a favore sia delle strutture pubbliche, sia soprattutto delle strutture private accreditate.

A sostegno di tale intervento, la Regione prevede, per l'esercizio finanziario 2025, uno stanziamento di 15 milioni di euro a valere su risorse del bilancio regionale (Missione 13 «Tutela della salute», Programma 2 «Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per i livelli di assistenza superiori ai LE») e non su risorse del fondo sanitario (si veda, in merito, l'art. 1, comma 322, della legge n. 207/2024).

Tuttavia, la normativa vigente in materia di limiti alla spesa per acquisti da privato accreditato già prevede, per il 2025, un aumento della soglia rispetto all'anno precedente: si passa infatti da un valore pari alla spesa per detta finalità registrata nel 2011, maggiorata del 3% (art. 1, comma 233, della legge n. 213/2023), con l'ulteriore aggiunta dello 0,5% in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 277, della legge n. 207/2024 per gli accessi in pronto soccorso con codice di priorità rosso o arancio.

Di fatto, per la Regione Siciliana, nel 2025 vi è un margine ulteriore di spesa di 15,914 milioni di euro per acquisto di assistenza specialistica ambulatoriale da privato. Tale margine risulterebbe capiente per accogliere gli oneri conseguenti alla maggiorazione tariffaria previsti dalla norma regionale, che stabilisce di destinare l'intera dotazione finanziaria di 15 milioni di euro a incremento della spesa regionale per l'assistenza specialistica ambulatoriale, erogata da parte delle strutture private accreditate.

Tuttavia, il comma 3 dell'art. 6 della legge regionale prevede che l'autorizzazione regionale di spesa di cui al comma 1 è destinata ad incrementare la spesa regionale per l'assistenza specialistica ambulatoriale da privato per il 2025, non considerando che gli effetti dell'intervento regionale ricadrebbero necessariamente anche sulla remunerazione delle strutture pubbliche, in relazione alla quale non si prevede apposita copertura finanziaria.

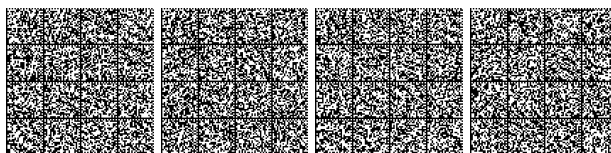
La Regione Siciliana è sottoposta alla disciplina del piano di rientro dal disavanzo sanitario (ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311). In tali termini:

ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, è chiamata ad abrogare i provvedimenti legislativi che contrastino con l'attuazione del piano di rientro;

non può erogare livelli di assistenza superiori ai LEA, come anche ricordato dalla Corte costituzionale (da ultimo con la sentenza n. 1 del 2024).

Pertanto, una operazione come quella sopra descritta avrebbe dovuto essere preventivamente valutata dai Tavoli di monitoraggio. Ed infatti, la possibilità per la Regione Siciliana di derogare alle tariffe massime nazionali in argomento è concessa dall'art. 1, comma 322, della legge n. 207/2024 — che ha modificato l'art. 15, comma 17, del decreto-legge n. 95/2012 — nei seguenti termini: «Gli importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15 restano a carico dei bilanci regionali. Tale disposizione si intende comunque rispettata dalle regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito ai sensi dell'art. 12 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 23 marzo 2005, abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario. Qualora le regioni si avvalgano della deroga di cui al secondo periodo, le medesime regioni sottopongono al Tavolo di verifica degli adempimenti la programmazione annuale previsionale, nella quale è data evidenza dell'impatto derivante dall'incremento delle tariffe oltre il massimo e del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale».

In sintesi, una regione, qualora intenda prevedere importi tariffari superiori alle tariffe massime nazionali, dovrà sottoporre la programmazione annuale previsionale 2025 al Tavolo di monitoraggio, dando evidenza dell'impatto derivante dall'incremento delle tariffe oltre il massimo nazionale, così da assicurare in ogni caso il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del Servizio sanitario regionale.



La Regione Siciliana ha trasmesso il 17 marzo 2025 il conto economico consolidato preventivo 2025 dal quale si evince un disavanzo del Servizio sanitario regionale pari a 216,790 milioni di euro, in assenza di ogni evidenza dell'impatto derivante dall'incremento delle tariffe oltre il massimo nazionale. Pertanto, nel caso di specie, la Regione:

non ha attuato i già menzionati adempimenti propedeutici alla fruizione della deroga in oggetto;

non ha fornito alcuna evidenza degli impatti eventualmente derivanti a consuntivo in caso di mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio del Servizio sanitario regionale.

In particolare, la Regione, come peraltro già reso noto alla stessa in sede di riunioni di monitoraggio il 9 aprile 2025 da parte dei competenti Tavoli tecnici, non presenta le condizioni indicate dalla legge nazionale:

in primo luogo, il conto economico preventivo consolidato del primo trimestre 2025 depositato dalla Regione al sistema informativo del Ministero della salute (Nuovo sistema informativo sanitario - NSIS) risulta in disavanzo;

in secondo luogo, la Regione non ha presentato un programma operativo adottato e valutato positivamente dai Tavoli tecnici.

Pertanto, non risultano garantite:

né la copertura dei nuovi costi indotti dalla legge regionale;

né la compatibilità con il piano di rientro.

Alla luce di quanto sopra, la legge regionale sopracitata, nelle parti sopradescritte, eccede dalle competenze statutarie e contrasta con la disciplina statale sopra richiamata, espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, e quindi con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, a far data dalla sentenza n. 100 del 2010, è consolidata nel riconoscere la violazione del principio in materia di coordinamento della finanza pubblica per tutte le norme regionali che si pongono in contrasto con il piano di rientro.

Si rileva, altresì, contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione in relazione alle problematiche di copertura sopra menzionate.

Per quanto detto, la legge regionale in esame deve essere impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 81, terzo comma, della Costituzione.

P.Q.M.

Si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 10 giugno 2025, n. 26, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 26 del 13 giugno 2025 recante «Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027».

Roma, 8 agosto 2025

L'Avvocato dello Stato: TORTORA

25C00214

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 5 settembre 2025
(del Senato della Repubblica)*

Parlamento – Immunità parlamentari – Atti di intercettazione audio e video nonché di perquisizione domiciliare effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, autorizzati con decreti del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, nei locali della segreteria politica di V. S., senatrice all'epoca dei fatti, nell'ambito di un procedimento penale in cui risulta indagato, tra l'altro, L.R.L. S., suo partner convivente.



- Atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, autorizzati con decreti del 12 aprile 2019 e 3 agosto 2019 del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, nell'ambito del procedimento penale contro terzi n. 2280/2018 R.G.N.R.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e art. 37, legge n. 87/1953, proposto da: Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, in attuazione della delibera dell'assemblea del 4 dicembre 2024, rappresentato e difeso dal prof. avv. Vittorio Manes, del Foro di Bologna, in forza di procura allegata in calce al presente atto (doc. n. 1); contro Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, avente ad oggetto gli atti di intercettazione audio e video, nonché di perquisizione domiciliare, effettuati dall'Autorità Giudiziaria nei locali della segreteria politica della Senatrice On. Valeria Sudano, nell'ambito del procedimento penale contro terzi n. 2280/2018 R.G.N.R., su cui ci si diffonderà *infra*.

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 26, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di cui alla delibera 22 luglio 2021 di codesta Corte, si indica di seguito l'indirizzo di posta elettronica valido ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 2021, all. A, art. V, emanato ai sensi dell'art. 39 delle citate norme integrative: prof.vmanes@ordineavvocatibopec.it

Sommario:

1. Il fatto.

2. Sull'ammissibilità del presente ricorso.

2.1. La deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica e la successiva delibera dell'assemblea.

2.2. Sulla presenza dei requisiti di ammissibilità.

3. Sulla fondatezza del presente ricorso.

3.1. La violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione.

3.1.1. La mancata richiesta di autorizzazione preventiva alla Camera di appartenenza.

3.1.2. La mancata richiesta di autorizzazione successiva alla Camera di appartenenza.

3.1.3. Le conseguenze della mancata richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza.

3.2. La violazione dell'art. 68, comma 2, della Costituzione.

4. Conclusioni.

1. Il fatto.

1.1. Con lettera del 10 luglio 2024 e protocollata dal Senato della Repubblica il 12 luglio 2024 (doc. n. 2), l'On. Sen. Valeria Sudano, deputata della XIX legislatura (dal 13 ottobre 2022) e Senatrice della XVIII legislatura (dal 23 marzo 2018 al 12 ottobre 2022), ha segnalato che il giorno 17 aprile 2024 è stata notificata al suo compagno Luca Rosario Luigi Sammartino, con lei convivente, ordinanza emessa dal GIP di Catania, di applicazione di misura interdittiva, nell'ambito del proc. pen. n. 2280/18 RGNR pendente avanti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania.

Dall'esame della documentazione presente nel fascicolo penale resa ostensibile successivamente a tale notifica, è emerso che, in assenza di qualsiasi comunicazione preventiva - e/o successiva - alla camera di appartenenza dell'On. Sudano:

a) il 12 aprile 2019 e il 1° agosto 2019 sono state autorizzate dal GIP di Catania intercettazioni ambientali nei locali presso la sua segreteria politica sita in Catania, via G. D'Annunzio n. 39/A, contrassegnate dai RIT 488/19 e 1008/19;

b) il 29 luglio 2019 il P.M. dott. Saponara, della Procura catanese, chiedeva al GIP, che disponeva in maniera conforme in data 3 agosto 2019, che in estensione del decreto autorizzativo del 12 aprile 2019 venissero autorizzate anche operazioni di intercettazione audio-video nella stanza-ufficio in uso a Sammartino, nella sala riunioni ed in altra stanza-ufficio al piano superiore: ambienti tutti compresi nell'immobile adibito a segreteria politica dell'On. Valeria Sudano;

c) nella notte tra il 25 ed il 26 luglio 2019 i Carabinieri hanno fatto accesso ai locali suddetti, installando periferiche ambientali e svolgendo un vero e proprio controllo dei luoghi, alla stregua di una perquisizione domiciliare;

d) la polizia giudiziaria aveva installato telecamere di fronte al portone d'ingresso della segreteria politica dell'On. Sudano e negli atti venivano riversati i *files* contenenti i video ove era ripresa anche la suddetta senatrice.



Veniva precisato, inoltre, che l'Autorità giudiziaria era perfettamente a conoscenza - perché la polizia lo aveva allegato agli atti del fascicolo-del contratto di comodato dei citati locali, stipulato tra Sciacca Rosario e l'On. Sudano, dal quale risultava che l'immobile era nella disponibilità della senatrice.

Circostanza, questa, che peraltro era confermata anche dal nome che compariva sia sul citofono, sia sulla targa affissa a fianco della porta d'ingresso.

L'On. Sudano, infine, con la lettera del 10 luglio 2024 comunicava di avere avuto conferma di essere stata effettivamente intercettata lei stessa poiché, allorquando il Sammartino ha richiesto copia integrale dei supporti contenenti le intercettazioni, il P.M. di Catania Dr. Santo Di Stefano ha concesso l'autorizzazione, ma precisando che l'ufficio copie avesse «cura di rilasciare la copia debitamente omissa dei *files* in cui era presente la Sen. Sudano» (doc. n. 3), così implicitamente confermando l'esistenza di captazioni di quel tipo.

1.2. Tanto rappresentato, l'On. Valeria Sudano ha evidenziato come le suesposte attività avrebbero dovuto essere autorizzate dal Senato, atteso che: le intercettazioni disposte dovrebbero essere qualificate come intercettazioni (dirette) delle comunicazioni di un parlamentare avvenute in un luogo di sua dimora, e quindi assunte in violazione dell'art. 68, comma 3, Cost. e dell'art. 4, legge n. 140/2003; e che l'accesso avvenuto da parte della polizia giudiziaria nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2019 debba ritenersi una perquisizione domiciliare ai sensi dell'art. 68, comma 2, Cost.

Il presidente del Senato, con nota del 15 luglio 2024, informava l'On. Valeria Sudano di avere trasmesso copia della sua lettera alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari per le eventuali valutazioni.

2. Sull'ammissibilità del presente ricorso.

2.1. La deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica e la successiva delibera dell'assemblea.

Con deliberazione assunta all'esito della seduta n. 249 del 4 dicembre 2024, il Senato della Repubblica, tramite la votazione nominale con scrutinio simultaneo, ha approvato la proposta della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania che, nell'ambito del procedimento penale n. 2280/2018 RGNR, ha disposto le intercettazioni ambientali, telefoniche e video presso la segreteria politica dell'On. Valeria Sudano in Catania, via G. D'Annunzio n. 39/A, nonché proceduto ad un accesso non autorizzato presso il menzionato domicilio, al fine di posizionare strumenti di intercettazione.

La Giunta ha rilevato che i locali in questione rientrano nella nozione di «domicilio parlamentare», in quanto utilizzati per l'esercizio delle funzioni parlamentari, e che l'omessa richiesta di autorizzazione al Senato integra una violazione delle garanzie costituzionali sancite dall'art. 68, commi 2 e 3, della Costituzione.

Con la medesima delibera la Presidenza è stata autorizzata a dare mandato a uno o più avvocati del libero Foro (resoconto stenografico, per estratto, doc. n. 4). Il testo posto in votazione dall'Assemblea del Senato, classificato quale Doc. XVI n. 4, constava della deliberazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, assunta in data 19 novembre 2024 e comunicata alla Presidenza del Senato il 27 novembre successivo, con cui era stato deliberato di proporre all'Assemblea l'attivazione, nei confronti della competente Autorità giudiziaria, di un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (doc. n. 5). Tale decisione è stata determinata dal fatto che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania ha proceduto ad atti di perquisizione e intercettazione che riguardavano l'allora On. Senatrice Valeria Sudano senza chiedere alcuna autorizzazione alla camera di appartenenza della stessa.

2.2. Sulla presenza dei requisiti di ammissibilità.

2.2.1. In via preliminare, va rilevato che, alla luce di quanto suesposto, ricorrono, nella specie, tutti i requisiti, soggettivi ed oggettivi, affinché il ricorso possa superare positivamente il vaglio di ammissibilità di cui all'art. 37 legge n. 87/1953, riguardando organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del «potere dello Stato» cui appartengono ed avendo ad oggetto la delimitazione della sfera di attribuzione di quel potere, così come perimetrata dalle norme costituzionali.

2.2.2. Quanto ai requisiti soggettivi, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, non può revocarsi in dubbio la legittimazione attiva del Senato della Repubblica a promuovere, attraverso il suo Presidente e sulla base di una conforme delibera assembleare, conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Entrambe le Camere sono, infatti, da ritenere competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, ai sensi dell'art. 27, primo comma, L. n. 53/1987, allorché vengano in considerazione «attribuzioni rivendicate in nome dell'autonomia e dell'indipendenza da ciascun ramo del Parlamento» [cfr. Corte cost. ord. n. 261/2022; Corte cost. ord. n. 275/2008; Corte cost. ord. n. 275/2008; Corte cost. sent. n. 379/1996; Corte cost. ord. n. 35/2022 (ord.); Corte cost. ord. n. 327/2011;



Corte cost. ord. n. 286/2014; Corte cost. sent. n. 31/2003; Corte cost. sent. n. 58/2004; Corte cost. ord. n. 232/2003; Corte cost. sent. 129/1981; Corte cost. ord. n. 150/1980].

Nessun dubbio sussiste nemmeno sul fatto che debba essere altresì riconosciuta la natura di potere dello Stato al Pubblico Ministero - e, in particolare, al Procuratore della Repubblica (Corte cost., sent. n. 1/2013; Corte cost., ord. n. 193/2018; Corte Cost., ord. 261/2022) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (Corte Cost., sent. n. 88/2012; Corte cost. sent. n. 87/2012; Corte cost., ord. n. 273/2017; Corte cost., ord. n. 217/2016).

Rispetto a tale funzione, il Pubblico Ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (Corte cost., sent. n. 183/2017).

2.2.3. Si ritengono sussistenti anche i requisiti oggettivi di ammissibilità del ricorso, posto che, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, ricorrono gli estremi di un conflitto risolvibile ogni qual volta la controversia riguardi - come nella specie - da un lato, il potere dell'Autorità giudiziaria ordinaria nella conduzione del procedimento penale, avuto riguardo al compimento di determinati atti soggetti ad autorizzazione (preventiva o successiva) e, dall'altro, l'autonomia del Senato della Repubblica cui è costituzionalmente garantito l'esercizio delle proprie attribuzioni, sia collegialmente che tramite l'attività dei propri componenti, senza subire indebite interferenze da parte degli altri poteri dello Stato, nel rispetto dei principi di autonomia ed indipendenza delle istituzioni parlamentari, sancito dagli articoli 67 e 68 della Costituzione (Corte cost., sent. n. 24/2004).

Come anticipato, il conflitto che viene in rilievo nel caso di specie presenta un duplice profilo.

In primo luogo, la Procura della Repubblica, nello svolgere attività di intercettazione, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni «su utenze o in luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità» (Cassazione penale n. 8739 del 2012, depositata nel 2013), senza previa richiesta di autorizzazione al Senato della Repubblica ex art. 68, comma 3, e art. 4, legge n. 140/2003, ha violato la sfera delle attribuzioni istituzionali di quest'ultimo potere dello Stato.

In secondo luogo, l'accesso notturno avvenuto segretamente da parte della polizia giudiziaria nei locali della segreteria politica dell'On. Sudano ha determinato una violazione del domicilio del membro del Parlamento, assimilabile ad una perquisizione, sebbene finalizzata all'installazione di dispositivi di captazione, in spregio dell'art. 68, comma 2, della Costituzione.

La garanzia accordata dai commi 2 e 3 dell'art. 68 della Costituzione è strumentale alla salvaguardia delle funzioni parlamentari, volendosi impedire che provvedimenti limitativi della libertà personale del parlamentare o l'ascolto di colloqui riservati possano compromettere la sua autonomia nell'esercizio del mandato, impedendo così interferenze o pressioni da parte di altri poteri dello Stato.

In particolare, come già ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, la necessità di richiedere un'autorizzazione preventiva alla Camera di appartenenza di un parlamentare per l'esecuzione di intercettazioni o perquisizioni nei confronti di un parlamentare non si limita ai casi di indagini che lo coinvolgano direttamente, ma si estende anche a tutte le situazioni in cui tali atti ricadano sulla sua persona o incidano su luoghi riconducibili alla sua sfera di attività politica, come nel caso di specie, in cui le intercettazioni hanno riguardato i locali della segreteria politica dell'On. Sudano, senza la preventiva autorizzazione del Senato della Repubblica (Corte cost., sent. n. 24/2004; sent. n. 114/2010; sent. n. 262/2009).

Ed infatti, la necessità di richiesta di autorizzazione preventiva è prevista anche per i casi di intercettazioni rivolte verso interlocutori abituali del parlamentare.

Non v'è dubbio, pertanto, che si verta in un caso nel quale l'attività della Procura della Repubblica ha esorbitato dai propri limiti, ledendo la sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata al Parlamento.

Si deve così concludere che «esiste la materia di un conflitto» (in base all'art. 37, quarto comma, della legge costituzionale n. 87/1953), atteso che, come reiteratamente chiarito, la figura dei conflitti di attribuzione «non si restringe alla sola ipotesi circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate ad altro soggetto» [cfr. Corte costituzionale, 17 giugno 1970 n. 150 (sent.); Id. 24 giugno 1981 n. 129 (sent.); Id., 17 giugno 1970 n. 110 (sent.)].

3. Sulla fondatezza del presente ricorso.



È già stato detto che con il presente ricorso si chiede il pronunciamento su una duplice violazione: quella di cui all'art. 68, comma 2, della Costituzione, nonché quella di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione.

Le ragioni di quanto sostenuto sono state precisate e dettagliate già nella Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, assunta in data 19 novembre 2024 - Doc. XVI, n. 4 (doc. n. 5) approvata con il voto del Senato il 4 dicembre 2024, argomenti e motivazione che qui ci si propone di ripercorrere.

3.1. La violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione.

3.1.1. La mancata richiesta di autorizzazione preventiva alla Camera di appartenenza.

L'art. 68, comma 3, della Costituzione - all'esito della revisione compiuta con la legge costituzionale 29 ottobre 1993 n. 3, con la quale è stata sostituita l'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari con un sistema basato su specifiche autorizzazioni ad *acta* - stabilisce che è «richiesta» l'autorizzazione della Camera di appartenenza «per sottoporre i membri del Parlamento a intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza».

La *ratio* della garanzia prevista dal richiamato precetto costituzionale, secondo il costante insegnamento di Code-sta Ecc.ma Corte, è quella di porre il parlamentare al riparo da illegittime interferenze giudiziarie nell'esercizio del suo mandato, fermo restando che «(...) Destinatari della tutela, in ogni caso, non sono i parlamentari uti singuli, ma le Assemblee nel loro complesso. Di esse si intende preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure de libertate) e la piena autonomia decisionale, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario» e tanto determina l'irrinunciabilità della garanzia (*cf.* Corte costituzionale, sent.: n. 390/2007 che richiama, sul punto, le proprie precedenti pronunce n. 9/1970 e n. 58/2004; negli stessi termini, più di recente, Corte cost., sent.: n. 117/2024; sent. n. 104/2024; sent. n. 227/2023; sent. n. 157/2023).

In proposito, è pacifico che le intercettazioni di luoghi frequentati da un parlamentare debbano considerarsi dirette (quantomeno anche) nei suoi confronti e debbano perciò essere autorizzate dalla Camera cui lo stesso appartiene (dr. Cass. pen. sez. fer., 9 settembre 2010, n. 34244). Ed infatti, «la disciplina dell'autorizzazione preventiva [...] deve trovare applicazione «tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione»: dunque, non soltanto quando siano sottoposti ad intercettazione utenze o luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità (intercettazioni «dirette»), ma anche quando lo siano utenze o luoghi di soggetti diversi, che possono tuttavia «presumersi frequentati dal parlamentare» (intercettazioni «indirette»)» (Corte cost. sent. 114/2010, § 4; v. anche Corte cost., sent. 390/2007; più di recente, Corte cost. sent. 227/2023, § 7, che ha ribadito che «L'autorizzazione preventiva, [...] deve essere richiesta «non solo se l'atto d'indagine sia disposto direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (intercettazioni cosiddette «dirette»), ma anche tutte le volte in cui la captazione si riferisca a utenze di interlocutori abituali del parlamentare, o sia effettuata in luoghi presumibilmente da questo frequentati, al precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare stesso»).

In altri termini, ciò che conta è il «precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare» (Corte Cost. sent. n. 227 del 2023, § 7), con ciò dovendosi intendere, appunto, quei casi nei quali l'Autorità Giudiziaria conosca a priori che nell'ambito delle intercettazioni verrà captato anche il parlamentare (come interlocutore abituale o frequentatore usuale dei locali).

È appena il caso di rilevare che, in tali casi, il «precipuo scopo» dell'atto di indagine non potrà essere escluso da un semplice atto formale: ad esempio l'iscrizione della notizia di reato nei confronti di un soggetto diverso dal parlamentare o, come nel caso di specie, la precisazione di sottoporre ad ascolto gli ambienti in cui siano stati trovati oggetti riconducibili al Sammartino. L'attività parlamentare non potrebbe dirsi al riparo da illegittime interferenze giudiziarie se si consentisse alla Procura della Repubblica di ascoltarne i dialoghi senza alcuna autorizzazione, sulla base di una «mera (auto)dichiarazione di intenti».

Se così non fosse, per assurdo si ammetterebbe la possibilità che venissero uditi i dialoghi privati di un parlamentare, in ipotesi, sulla base di indagini pretestuose nei confronti di persone a lui vicine, magari proprio per carpire informazioni prive di qualsiasi rilevanza penale, ma di chiara rilevanza politica (a volte ben più preziose di una semplice prova di reità), con il (malinteso) pretesto che tanto, poi, non verrebbero utilizzate nel procedimento penale.

Si creerebbe così una distorsione della garanzia, non più proiettata sulla funzione parlamentare, bensì sul singolo deputato o senatore, poiché l'autorizzazione dovrebbe essere richiesta non per l'ascolto di suoi dialoghi tout court, ma per la captazione delle sole interlocuzioni che lo possano compromettere penalmente come singolo individuo.



In vero, una tutela effettiva e non meramente formale della garanzia stabilita dall'art. 68 Cost., volta ad assicurare l'indipendenza del potere legislativo rispetto a quello giudiziario - cioè, per richiamare le parole di Codesta Corte, a «porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo» (Corte Cost., sent. N. 390 del 2007, ripresa anche, tra le altre, da Corte Cost. sent. n. 227 del 2023) - impedisce di ritenere che, al fine di valutare se debba richiedersi o meno l'autorizzazione della camera di appartenenza, possa darsi spazio a dati soggettivi (quali le intenzioni del magistrato procedente), dovendosi invece valutare il «precipuo scopo» dell'atto di indagine alla luce di parametri oggettivi, quali - come indicato da Codesta Eccellentissima Corte - l'abitudine dell'interlocutore o la conoscenza che determinati ambienti da sottoporre ad intercettazione siano sicuramente frequentati da parte del parlamentare.

Nel caso di specie, i luoghi non solo erano presumibilmente (*rectius*, sicuramente) frequentati dall'On. Sudano, ma anche formalmente riconducibili ed intestati alla stessa.

Ciò era ben noto agli inquirenti: nell'annotazione di servizio compendiata nell'all. 2 alla comunicazione inoltrata dall'On. Sudano al Presidente del Senato (doc. 2 cit.), ancorché la polizia giudiziaria identifichi i locali *de quibus* come «segreteria politica dell'indagato Sammartino» - singolarmente dimenticando di riferire l'indicazione del nome Sudano sul citofono e sulla targa esterna, nonché dell'esistenza del contratto di comodato intestato alla Sen. Sudano, elementi chiaramente indicativi di ambienti sicuramente in uso alla parlamentare - era scritto espressamente che «al piano terra della segreteria, veniva individuato anche l'ufficio in accertato utilizzo del Sen. Valeria Sudano» (doc. 2, all. 2). La distinzione, del tutto effimera, sulla presunta frequentazione esclusiva limitata ad alcune stanze - al di là dei discutibili criteri utilizzati, tenuto conto che, ad esempio, la sala riunioni sottoposta ad intercettazione, è stata attribuita al Sammartino sulla base di una mera affermazione, senza alcuna motivazione (*cf.* nota di servizio del 27 luglio 2019, doc. 2, all. 2) - non consentiva comunque di procedere senza autorizzazione del Senato, attesa, in ogni caso, la sicura abitudine di colloqui tra i due, che oltre a condividere gli spazi erano notoriamente uniti da una duratura relazione sentimentale.

Pertanto, circa la frequentazione dei locali da parte dell'On. Sudano, l'Autorità giudiziaria ha avuto ulteriore e continua conferma anche dalle immagini di video sorveglianza attivata all'esterno della segreteria politica. Ed infatti, dai report di osservazione compilati dalla polizia giudiziaria (*cf.* doc. 2 cit., all. 4-*bis*), risulta che la Sen. Sudano frequentava con assiduità i locali di cui trattasi, spesso ivi recandosi insieme al Sammartino.

È innegabile, pertanto, che quelle captazioni potessero avvenire solo ed esclusivamente previa autorizzazione della Camera di appartenenza della stessa (a tutto voler concedere - e volendo per assurdo assumere che la frequentazione da parte della Sen. Sudano fosse stata inizialmente esclusa in buona fede - l'autorizzazione avrebbe dovuto essere chiesta non appena dalle captazioni sono emersi anche suoi colloqui, senza legittima facoltà di limitarsi ad escludere i suoi dialoghi, come nella specie sarebbe stato fatto).

Tale conclusione, peraltro, trova indiretta conferma anche alla luce della giurisprudenza formatasi in materia di intercettazioni di utenze relative ad interlocutori abituali del parlamentare (*cf.* Corte costituzionale, sent. n. 170/2023).

Ed infatti, anche laddove vi sia conoscenza di una abitudine di comunicazione tra intercettato e parlamentare, è necessario richiedere l'autorizzazione di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione.

Nel caso di specie, non solo sono state disposte intercettazioni nei locali nella disponibilità e utilizzo della Senatrice, ma sono anche state effettuate intercettazioni sull'utenza del compagno convivente, che chiaramente andava individuato sin dall'origine come «interlocutore abituale» della stessa.

Nella specie, quindi, l'Autorità giudiziaria procedente non ha ottemperato al proprio obbligo di chiedere l'autorizzazione del Senato della Repubblica in relazione alle intercettazioni - sia ambientali, nei locali destinati all'attività politica dell'On. Sudano, sia telefoniche, a carico del convivente della parlamentare - disposte in violazione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 140/2003. La condotta complessiva seguita dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania nel corso del procedimento penale ed i singoli atti risultano palesemente lesivi delle attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica cui è stato illegittimamente precluso l'esercizio delle proprie competenze derivanti dall'art. 68 Cost., circa l'esercizio del proprio potere autorizzatorio. Si è verificato, infatti, un inammissibile esercizio da parte della Procura catanese delle attribuzioni proprie del Senato della Repubblica, al di fuori ed in violazione delle specifiche garanzie procedurali approntate dal Legislatore nel dare attuazione all'art. 68, comma 3 della Costituzione. Il potere giurisdizionale ha vanificato la suddetta garanzia, in contrasto con il disegno costituzionale ed in violazione delle irrinunciabili garanzie apprestate per la tutela della libertà ed autonomia della funzione parlamentare.

3.1.2. La mancata richiesta di «autorizzazione successiva» alla Camera di appartenenza.



Nel caso di specie, è evidente che l'Autorità giudiziaria fosse pienamente consapevole che i locali presso i quali sono state effettuate le captazioni fossero in uso della Sen. Sudano e, ancor più, fossero precipuamente adibiti all'esercizio dell'attività politica.

Ciò risultava, non foss'altro, dal nome sul citofono, dalla targhetta affissa all'esterno della porta, e comunque attestato dal contratto di comodato d'uso nella disponibilità della Polizia giudiziaria.

Del resto, è la stessa Autorità giudiziaria che ammette di conoscere la circostanza, posto che si è premurata, seppur indebitamente, di selezionare, all'interno dell'immobile, alcuni locali soltanto, dei quali in ipotesi avrebbe dovuto fare utilizzo il solo Sammartino.

Volendo comunque ragionare per assurdo ed immaginare che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania abbia agito inconsapevolmente, sarebbe stato obbligatorio richiedere al Senato, quantomeno successivamente, l'autorizzazione di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione.

Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza, infatti, qualora venga effettuato un atto di indagine che, in maniera casuale o fortuita, incida su un parlamentare o su luoghi adibiti alle sue funzioni, deve essere richiesta l'autorizzazione successiva (Cass. pen. sez. III, sent. n. 8795 del 29 novembre 2019).

Pertanto, anche se l'Autorità giudiziaria avesse errato nel non riconoscere sin dall'origine la destinazione dei locali ad attività politica dell'on. Sudano, vi sarebbe stato comunque l'obbligo di chiedere l'autorizzazione successiva, in quanto tale procedura è a tutela delle prerogative dell'autonomia parlamentare.

3.1.3. Le conseguenze della mancata richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza.

La mancata richiesta di autorizzazione, come avvenuto nel caso in esame, non solo vanifica la funzione di controllo del Senato ma compromette direttamente la libertà e l'autonomia del parlamentare, violando quindi principi costituzionali irrinunciabili sanciti dall'art. 68 della Costituzione. Infatti, la protezione che il legislatore ha previsto in favore dei parlamentari mira a salvaguardare la loro indipendenza e la piena libertà nell'esercizio del mandato, non solo proteggendo la loro sfera privata, ma anche quella politica, che può essere intaccata da indebite interferenze esterne (*cfr.* Corte cost., sent. n. 117/2024; Corte cost., sent. n. 104/2024).

Inoltre, la Procura della Repubblica, avendo operato in assenza della richiesta di autorizzazione, ha di fatto interferito con l'autonomia e l'indipendenza della funzione parlamentare, poiché ha compiuto atti invasivi nei confronti della Senatrice, sottoponendo ad intercettazione luoghi dalla stessa frequentati ed un suo interlocutore abituale.

3.2. La violazione dell'art. 68, comma 2, Costituzione.

Ritenuta sussistente, alla luce di quanto esposto nei paragrafi precedenti, la violazione del terzo comma dell'art. 68 della Costituzione, si ritiene che le attività poste in essere dalla Polizia giudiziaria, volte all'inserimento dei dispositivi di captazione di conversazioni e comunicazioni tra presenti, abbiano infranto anche il secondo comma dello stesso articolo, essendosi tradotte nell'intrusione abusiva all'interno del domicilio dell'On. Sudano.

Detta intrusione, evidentemente, deve essere ricondotta al concetto di perquisizione di cui all'art. 68, comma 2, della Costituzione. Non v'è dubbio, infatti, che un accesso nei locali altrui, che preveda l'accertamento dello stato dei luoghi e la verifica degli oggetti e dei documenti presenti nelle varie stanze costituisca attività tipicamente riconducibile a quella di una perquisizione domiciliare, tenuto conto che, come stabilito dalla Suprema Corte, «nel concetto di privata dimora rientra non solo l'abitazione, ma anche ogni luogo non pubblico, che serva all'esplicazione della vita professionale, culturale e politica» (Cass. pen. sez. V, sent. 4 novembre 2019, n. 50192; negli stessi termini, Cass. pen. Sez. V, 2 aprile 2024, n. 20742; Cass. pen. sez. V, 15 settembre 2017, n. 5797).

In maniera ancor più specifica, questa Corte ha già rilevato che il concetto di domicilio, ai sensi dell'art. 68 Cost., si estende anche ai luoghi in cui viene svolta attività politica, precisando che «la norma intende garantire al parlamentare l'inviolabilità della sua residenza ed anche di spazi ulteriori identificabili come domicilio, in vista della tutela dell'interesse del Parlamento al pieno dispiegamento della propria autonomia, esplicantesi anche nel libero esercizio del mandato parlamentare, rispetto agli altri poteri dello Stato. E una sede di partito ben può - come nel specie - ospitare il domicilio di un parlamentare» (Corte cost. n. 58 del 2004, § 3).

Si potrebbe obiettare che, tecnicamente, la perquisizione abbia principalmente lo scopo di ricercare elementi di prova da sequestrare, con particolare riferimento al corpo del reato o di cose ad esso pertinenti, come previsto dall'articolo 247 del codice di procedura penale e che pertanto l'attività compiuta nel caso di specie esuli da quell'ipotesi perché volta ad ispezionare i locali al fine di installare dispositivi di intercettazione.

Si tratterebbe di una lettura certamente limitativa e non in linea con la *ratio* sottesa alla norma. Non si può negare, infatti, che - al di là della qualificazione giuridica - l'attività sopra descritta e volta ad installare dispositivi di capta-



zione assuma una natura assimilabile in tutto e per tutto a quella di una perquisizione. Ciò vale, in particolare, per le operazioni preliminari necessarie alla collocazione dello strumento di intercettazione, la ricerca accurata del luogo più idoneo per posizionarlo, la ricerca di oggetti o documenti che potessero ricondurre gli spazi all'indagato o alla Senatrice e, infine, la redazione della relazione conclusiva da parte della polizia giudiziaria, in cui è stato descritto e documentato quanto osservato ed accertato. Si potrebbe anzi ritenere che si tratti di un'attività ancor più invasiva e lesiva delle prerogative del parlamentare, avvenendo all'insaputa dello stesso ed in assenza di qualsiasi garanzia. Tutte queste attività devono, quindi, ritenersi soggette ai limiti posti dall'articolo 68, secondo comma, della Costituzione. Tale interpretazione, del resto, è in linea con quanto ha avuto modo di chiarire la Suprema Corte, secondo cui «rientrano nel significato di perquisizione domiciliare ai sensi dell'art. 68 cast. tutte quelle attività che comportano la violazione del domicilio di un parlamentare e che, con valutazione «*ex ante*», possono indifferentemente portare al reperimento di cose o di tracce del reato, anche se in concreto non siano trovate e comunque non siano sequestrate cose pertinenti al reato» (Cass. pen. sez. III, 7 novembre 2008, n. 11170). La Corte di Cassazione, cioè, conferma che non è tanto il rinvenimento di elementi di prova a caratterizzare la perquisizione, bensì l'attività di indagine che comporti la violazione del domicilio del parlamentare. Addirittura, aggiunge che, poiché la garanzia prevista dall'art. 68 Cost. è prevista a tutela della camera di appartenenza e non del singolo parlamentare, l'autorizzazione è necessaria anche se lo stesso abbia presentato il proprio consenso (*cf.* Cass. pen. cit.).

La necessità di riconoscere la garanzia, anche nei casi quali quello che ci occupa, è imposta dal bisogno di evitare che attraverso etichette formali vengano aggirate le garanzie costituzionali poste a difesa dell'autonomia parlamentare. Sarebbe assurdo, infatti, pretendere l'autorizzazione di una «perquisizione» qualificata come tale e non, invece, di un atto che abbia le medesime caratteristiche ed avvenga senza alcuna informazione del destinatario, ledendo in maniera ancor più penetrante e insidiosa la garanzia di cui all'art. 68 della Costituzione.

In tale prospettiva, qualora si intendesse escludere che l'operazione in questione possa essere qualificata come una vera e propria perquisizione in senso tecnico, è comunque necessario evidenziare un aspetto, di carattere generale, che emerge dalla disciplina costituzionale. Se, infatti, la tutela prevista dall'articolo 68, secondo comma, della Costituzione si applica in maniera diretta ed inequivocabile all'attività di perquisizione, tale protezione non può che estendersi, *a fortiori*, ad attività che, per loro stessa natura, risulterebbero intrinsecamente illecite in assenza di un'espressa previsione normativa che le autorizzi. Tra queste rientra senza dubbio l'ingresso clandestino in un'abitazione, in questo caso finalizzato all'installazione di strumenti di intercettazione; un'operazione che, in mancanza dei presupposti giuridici idonei a legittimarla, sarebbe indiscutibilmente contraria al diritto.

L'accesso non consentito in un domicilio, infatti, comporta una violazione non solo della sfera privata e domiciliare garantita dall'articolo 14 della Costituzione, ma anche, in questo caso, della garanzia di cui all'art. 68, dunque delle prerogative costituzionali che tutelano la funzione parlamentare e l'indipendenza del suo esercizio. In questo senso, la protezione accordata dall'articolo 68 non può essere limitata esclusivamente agli atti formalmente configurabili come perquisizioni, ma deve necessariamente ricomprendere tutte quelle condotte che, per le loro modalità e finalità, incidano in maniera analoga sul domicilio e sulle prerogative del parlamentare.

Questa Corte, con sentenza n. 58/2004, ha già affrontato il tema della legittimità di una perquisizione disposta o eseguita nel domicilio di un parlamentare senza la necessaria autorizzazione della camera di appartenenza, esprimendosi chiaramente sul punto. In particolare, ha affermato che tale situazione costituisce una violazione oggettiva delle prerogative parlamentari, indipendentemente dalla consapevolezza soggettiva o dalle intenzioni di chi ha adottato il provvedimento. La Corte, infatti, ha precisato che tale lesione si verifica «a prescindere dalla soggettiva percepibilità di tale lesione da parte del potere che la commette». Questa formulazione evidenzia come la protezione accordata dalla Costituzione non sia subordinata alle finalità perseguite dal soggetto che ha disposto la perquisizione, né al fatto che il provvedimento fosse esplicitamente rivolto al parlamentare in quanto tale.

La violazione delle prerogative costituzionali, dunque, deriva dalla semplice inosservanza delle procedure previste dall'articolo 68, secondo comma, della Costituzione, che impone l'obbligo di acquisire preventivamente l'autorizzazione della Camera di appartenenza in tutti i casi in cui si debba procedere ad un accesso nel domicilio di un membro del Parlamento, accompagnato da attività di ricerca ed osservazione dei luoghi privati.

Ciò è imposto dalla necessità di garantire una tutela oggettiva delle funzioni parlamentari, che non possono essere pregiudicate nemmeno indirettamente, attraverso provvedimenti che, pur non avendo intenzionalmente come destinatario il parlamentare, finiscono per coinvolgerlo.

Pertanto, qualunque attività che implichi un'interferenza occulta e non autorizzata nel domicilio di un membro del Parlamento, a maggior ragione se finalizzata a predisporre strumenti di controllo invasivi come le intercettazioni,



non può sottrarsi al vaglio e alle condizioni poste dall'art. 68. Tale interpretazione si fonda sul principio per cui la tutela costituzionale non deve essere intesa in senso restrittivo, ma deve garantire in maniera effettiva e sostanziale la libertà e l'autonomia dell'attività parlamentare, proteggendola da ogni forma di indebita interferenza (Corte cost., sent. n. 58/2004).

4. Conclusioni.

Per tutte le ragioni sopra esposte è possibile, pertanto, concludere che la Procura della Repubblica di Catania, nell'aver intrapreso atti d'indagine presso il domicilio dell'On. Sen. Valeria Sudano, nonché nei confronti di un interlocutore abituale della stessa, senza richiedere ed ottenere la previa autorizzazione dell'Assemblea di appartenenza della stessa, abbia indebitamente leso la sfera di attribuzione del potere costituzionalmente garantito al Senato della Repubblica (e per esso ai suoi componenti) dall'art. 68, commi 2 e 3, Cost. al fine di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento.

Conseguentemente, devono ritenersi illegittimi i decreti emessi dal GIP di Catania in data 12 aprile 2019 e 3 agosto 2019, autorizzativi delle intercettazioni audio e video svolte nell'ambito dei locali in uso alla Sen. Sudano e comunque riguardanti il suo interlocutore abituale On. Luca Sammartino.

P.Q.M.

Il Senato della Repubblica solleva conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato, nei confronti dell'Autorità giudiziaria e, in particolare, nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 e successive modificazioni ed integrazioni, e per l'effetto, ricorre all'adita Ecc.ma Corte costituzionale, affinché, previa declaratoria di ammissibilità, voglia dichiarare la violazione della sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Senato per tramite degli atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, in danno di quelle riferibili alla titolarità del Senato della Repubblica, conseguentemente dichiarando la nullità dei decreti autorizzativi di intercettazioni audio e video sopra indicati e comunque la inutilizzabilità delle captazioni così acquisite.

Bologna, 11 febbraio 2025

Prof. Avv. Manes

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 133/2025 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 1^o Serie Speciale n. 31 del 30 luglio 2025.

25C00234

N. 163

Ordinanza del 30 giugno 2025 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da P. D., Confederazione generale italiana del lavoro - CGIL e Sindacato pensionati italiani CGIL contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Previdenza – Pensioni – Riconoscimento negli anni 2023-2024 di una rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di proporzionalità stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998 – Denunciate previsioni che ne dispongono la perequazione automatica secondo le percentuali previste, ma calcolate “con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi” (c.d. sistema “a blocchi”), anziché sulle distinte “fasce di importo” degli stessi trattamenti (c.d. sistema “a scaglioni”), come prescritto dalla regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica di cui all'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019.



- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) art. 1, comma 309; legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, comma 135.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato in data 30 giugno 2025 la seguente ordinanza

RILEVATO IN FATTO

Con ricorso depositato in data 18 aprile 2024 D. P. – premesso che:

egli, a decorrere dal 1° aprile 2019, è titolare di pensione di vecchiaia (VOCUM), a carico dell'I.N.P.S., con importo attuale di euro 7.268,00 lordi (euro 4.698,00 netti) (doc. 1 fasc. ric.);

egli, in data 13 ottobre 2023, ha presentato all'I.N.P.S. domanda di ricostituzione reddituale di detta pensione (doc. 2 fasc. ric.), al fine di ottenere, a far data dal 1° gennaio 2023, la perequazione secondo la disciplina *ex art. 69, comma 1, legge 23 dicembre 2000, n. 388*, come modificato dall'art. 1, comma 478, legge 27 dicembre 2019, n. 160 (che prevede l'indicizzazione per «scaglioni» o «fasce» di importo del trattamento pensionistico) in luogo della perequazione secondo la normativa *ex art. 1, comma 309, legge 29 dicembre 2022, n. 197* (che prevede la limitazione della piena rivalutazione per «blocchi» ossia in relazione al trattamento pensionistico complessivamente inteso);

in data 17 ottobre 2023 l'I.N.P.S. ha rigettato la domanda (doc. 3 fasc. ric.);

egli, in data 23 ottobre 2023, ha proposto ricorso amministrativo (doc. 3^{bis} fasc. ric.), censurando il «meccanismo di perequazione» introdotto dall'art. 1, comma 309, legge n. 197/2022 in quanto «totalmente privo di proporzionalità e progressività e con effetti di notevole appiattimento dei trattamenti pensionistici di importo complessivo di poco superiore a ciascuna classe di importo precedente», ponendosi così «una questione di violazione dell'art. 3 della Costituzione per irrazionalità interna del sistema»;

in data 4 dicembre 2023 l'I.N.P.S. ha rigettato anche il ricorso amministrativo (doc. 3^{ter} fasc. ric.), adducendone l'inammissibilità atteso che: «Le contestazioni espone nel ricorso rinviano a questione di legittimità costituzionale di una norma di carattere generale, materia non riconducibile all'ambito di competenza dell'istituto (art. 8 del regolamento in materia di ricorsi amministrativi di competenza dei comitati dell'INPS)» – ha proposto nei confronti dell'I.N.P.S. domanda volta ad accertare «il diritto alla rivalutazione della propria pensione sempre secondo le percentuali previste dalle due leggi finanziarie [art. 1, comma 309, legge 29 dicembre 2022, n. 197 e art. 1, comma 135, legge 30 dicembre 2023, n. 213] ma calcolate per fasce di reddito (c.d. sistema a scaglioni) e non per trattamento complessivo, con la conseguente condanna dell'Inps a riliquidare la pensione», «previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale per il vaglio della seguente questione di costituzionalità “se l'art. 1, comma 309, legge n. 197/2022 e l'art. 1, comma 135, legge n. 213/2023 siano in contrasto con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione nella parte in cui dispongono la perequazione automatica delle pensioni con percentuali calcolate sul trattamento complessivo anziché sulle distinte fasce economiche (c.d. sistema a scaglioni) proprie del trattamento medesimo”».

In data 23 settembre 2024 l'I.N.P.S. si è costituito in giudizio.

In data 26 settembre 2024 CGIL – Confederazione generale italiana del lavoro e SPI/CGIL – Sindacato pensionati italiani CGIL hanno depositato «atto di intervento adesivo *ex art. 419 del codice di procedura civile*».



RITENUTO IN DIRITTO

Viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, legge 29 dicembre 2022, n. 197(1) e dell'art. 1, comma 135, legge 30 dicembre 2023, n. 213(2), nelle parti in cui – in contrasto con l'art. 36, comma 1, della Costituzione strettamente connesso all'art. 38, comma 2, della Costituzione e con l'art. 3, comma 1, della Costituzione – dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi» (cd. sistema «a blocchi»), anziché sulle distinte «fasce di importo» degli stessi trattamenti (cd. sistema «a scaglioni»), come prescritto dalla «regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica» (così Corte costituzionale sentenza n. 19 del 2025, punti 7 e 9.1 del «Considerato in diritto»(3)) contenuta nell'art. 1, comma 478, legge 27 dicembre 2019, n. 160 («...l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448: a) nella misura del... per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a ... volte il trattamento minimo INPS»).

Sulla rilevanza nel giudizio a quo

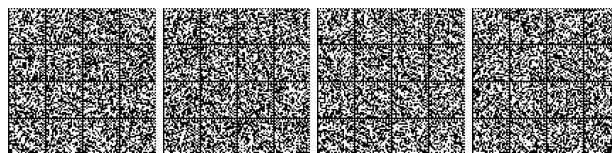
Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Infatti il diritto, affermato dal ricorrente (sul quale convergono il *petitum* mediato e la *causa petendi* che identificano l'azione da lui esercitata), alla perequazione automatica del proprio trattamento pensionistico secondo il sistema «a scaglioni», in luogo di quello «a blocchi» (nelle accezioni illustrate nel paragrafo precedente), presuppone, quanto al profilo normativo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, legge n. 197/2022 e dell'art. 1, comma 135, legge n. 213/2023, che prevedono, in via derogatoria, il secondo di quei due sistemi (tant'è vero che il *petitum* imme-

(1) Nel testo modificato dall'art. 1 comma 134 legge 30.12.2023, n. 213: “309. Nell'anno 2023 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta: a) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento; b) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi: 1) nella misura dell'85 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla lettera a), l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 2) nella misura del 53 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 3) nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 4) nella misura del 37 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a dieci volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 5) nella misura del 32 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS”

(2) “135. Nell'anno 2024 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta: a) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento; b) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi: 1) nella misura dell'85 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla lettera a), l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 2) nella misura del 53 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 3) nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 4) nella misura del 37 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a dieci volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; 5) nella misura del 22 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS”

(3) Tutte le successive citazioni delle sentenze della Consulta si riferiranno al «Considerato in diritto».



diato comprende anche la «previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale» in proposito) e la conseguente applicazione della regola generale *ex art. 1, comma 478, legge n. 160/2019*, che prescrive il primo.

Quindi, se la questione di illegittimità costituzionale qui sollevata fosse fondata, la domanda proposta dal ricorrente nel giudizio *a quo* meriterebbe di essere accolta; nell'ipotesi contraria dovrebbe essere rigettata.

Il ricorrente ha depositato un elaborato tecnico (doc. 5), da cui emerge che egli ha percepito un rateo mensile di pensione liquidato dall'I.N.P.S. secondo il sistema «a blocchi» inferiore di euro 170,30 nell'anno 2023 e di euro 316,80 nell'anno 2024 rispetto al rateo mensile di pensione se liquidato secondo il sistema «a scaglioni».

Sulla non manifesta infondatezza

§1.

È necessario, ovviamente, prendere le mosse dagli insegnamenti che la Corte costituzionale ha impartito nell'esaminare le questioni, portate alla sua attenzione, di illegittimità costituzionale degli interventi legislativi (il primo risale all'art. 59, comma 13, legge 27 dicembre 1997, n. 449) volti a rallentare la dinamica perequativa dei trattamenti pensionistici, disciplinata inizialmente prevista dall'art. 10, legge 21 luglio 1965, n. 903 e successivamente dall'art. 19, legge 30 aprile 1969, n. 153, nonché modificata dall'art. 11, comma 1, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 a seguito dell'eliminazione dell'aggancio agli aumenti salariali, le cui regole generali sono attualmente costituite dall'art. 34, comma 1, legge 23 dicembre 1998, n. 448 (così Corte costituzionale sentenza n. 19 del 2025, punto 7) e dall'art. 1, comma 478, legge n. 160/2019 (così, come già ricordato, Corte costituzionale sentenza n. 19 del 2025, punti 7 e 9.1).

a)

«La perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche» (sent. n. 19 del 2025, punto 10; sentenza n. 34 del 2020, punto 15.2; sentenza n. 250 del 2017, punto 6.51; sentenza n. 70 del 2015, punti 5 e 8).

b)

i)

In ordine ai trattamenti pensionistici la garanzia della perequazione automatica è imposta dai principi di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato dal titolare durante la sua vita lavorativa e di sufficienza ad assicurare allo stesso un'esistenza libera e dignitosa *ex art. 36, comma 1, della Costituzione* in ragione della natura di retribuzione differita che possiedono i trattamenti di quiescenza (sent. n. 70 del 2015, punto 8), nonché dal principio di adeguatezza alle esigenze di vita in caso di invalidità e vecchiaia *ex art. 38, comma 2, della Costituzione*, «quest'ultimo da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione» (sent. n. 34 del 2020, punto 15.2.1; sentenza n. 70 del 2015, punto 10), così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici; quindi, in ragione delle finalità che perseguono, i principi costituzionali *ex art. 36, comma 1 e 38 comma 2* sono «strettamente connessi» (sent. n. 70 del 2015, punto 8 e precedenti ivi richiamati), tanto da configurarsi «un nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione» (sent. n. 70 del 2015, punto 10 e precedenti ivi richiamati);

ii)

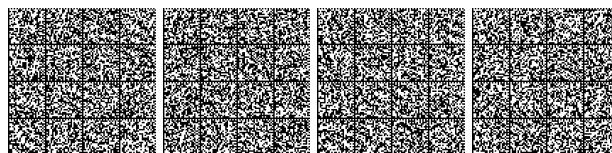
«proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta» (sent. n. 70 del 2015, punto 8 e precedenti ivi richiamati);

iii)

la necessità che i trattamenti pensionistici siano proporzionati alla quantità e qualità del lavoro prestato dal titolare durante la sua vita lavorativa, sufficienti ad assicurargli un'esistenza libera e dignitosa e adeguati alle esigenze di vita in caso di invalidità e vecchiaia si fa tanto più pressante quanto più si allunga la speranza di vita (sent. n. 70 del 2015, punto 8);

iv)

il rispetto dei principi di proporzionalità, sufficienza e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza non impone «un'automatica e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione» – sebbene «dal canone dell'art. 36 consegu[a] l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sent. n. 70 del 2015, punto 8 e precedenti ivi richiamati) – vale a dire non implica «un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione e quella di cui all'art. 36, primo comma, della Costituzione, tenuto conto che la prima è agganciata alla seconda non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sent. n. 19 del 2025, punto 10; sentenza n. 234 del 2020, punto 15.2. e precedenti ivi richiamati);



inoltre «non sussiste un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici» (sent. n. 19 del 2025, punto 10 e precedenti ivi richiamati);

c)

i)

In ordine ai trattamenti pensionistici afferenti alle assicurazioni obbligatorie in caso di invalidità e vecchiaia è al legislatore che «spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario» (sent. n. 19 del 2025, punto 10; sentenza n. 234 del 2020, punto 15.2; sentenza n. 70 del 2015, punto 8);

ii)

i principi di proporzionalità, sufficienza e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza non attribuiscono una tutela assoluta e incondizionata all'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto dell'importo loro attribuito in sede di liquidazione in quanto «incontrano pur sempre il limite delle risorse effettivamente disponibili» (sent. n. 19 del 2025, punto 10 e 12.2.; sentenza n. 234 del 2020, punto 15.2; sentenza n. 70 del 2015, punto 8);

iii)

quindi al legislatore è riservata, nello stabilire in concreto le variazioni perequative dell'ammontare dei trattamenti pensionistici, una sfera di discrezionalità che è tenuto ad esercitare mediante un bilanciamento di valori consistente nel ponderare l'interesse dei pensionati al mantenimento di trattamenti proporzionati alla quantità e qualità del lavoro prestati dal titolare durante la loro vita lavorativa, sufficienti ad assicurare loro un'esistenza libera e dignitosa e adeguati alle esigenze di vita in caso di invalidità e vecchiaia, e l'interesse generale afferente alle esigenze di bilancio (sent. n. 19 del 2025, punto 12.2.; sentenza 34 del 2020, punto 15.2.; sentenza n. 70 del 2015, punto 8), costituendo entrambi «interessi finanziariamente condizionati» (sent. n. 19 del 2025, punto 12.4.);

in definitiva «la garanzia della perequazione» secondo i principi di proporzionalità, sufficienza e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza «non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del *quantum* di tutela di volta in volta necessario alla luce delle risorse effettivamente disponibili» (sent. n. 19 del 2025, punto 10);

iv)

nell'esercitare la discrezionalità che gli è riservata il legislatore deve «osservare un vincolo di ragionevolezza», così che «sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sent. 70 del 2015, punto 8; sentenza n. 316 del 2010, punto 3.2.; sentenza n. 30 del 2004, punto 2 e precedenti ivi richiamati);

v)

ne discende «la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono» (sent. n. 234 del 2020, punto 15.2.1. e precedenti ivi citati);

è quindi necessario «scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esse si inserisce» (sent. n. 19 del 2025, punto 10 e precedenti ivi citati);

vi)

«Nell'ambito di questa verifica assume un ruolo essenziale la considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva, e l'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo» (sent. n. 234 del 2020, punto 15.2.2. e precedenti ivi citati; conf. sentenza n. 19 del 2025, punto 10);

«Nella verifica di ragionevolezza sugli interventi limitativi della perequazione viene in rilievo, oltre al dato quantitativo, anche quello economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore, poiché il sacrificio dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto degli assegni, in particolar modo dei più modesti, non può dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano non illustrate in dettaglio.

Occorre quindi una motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative» (sent. n. 234 del 2020, punto 15.2.3. e precedenti ivi citati; conf. sentenza n. 19 del 2025, punto 10);



«Sussiste infine un limite di ordine temporale, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità»; invero anche le pensioni di maggiore consistenza «potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta.

Ciò anche in considerazione dell'effetto di "trascinamento", che rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (sent. n. 234 del 2020, punto 15.2.4. e precedenti ivi citati).

§2.

Il ricorrente sostiene che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo percentuali inferiori al 100 e calcolate «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi» (cd. sistema «a blocchi»), determina, contrariamente a quanto accade se calcolate sulle distinte «fasce di importo» degli stessi trattamenti (cd. sistema «a scaglioni»), effetti di «schiacciamento dei trattamenti e di allineamento dei medesimi per diverse classi reddituali; classi originariamente diversificate in sede di prima liquidazione» (pag. 8 dell'atto introduttivo);

in particolare, per effetto dell'applicazione dell'art. 1, comma 309, legge n. 197/2022 e dell'art. 1, comma 135, legge n. 213/2023, «il risultato finale porta già alla fine del 2023 ed ancor più nel 2024 ad eguagliare diverse classi di trattamento laddove all'origine quei trattamenti erano graduati perché calibrati su diverse storie retributive e distinti montanti contributivi» (pag. 8 dell'atto introduttivo).

A comprova ha prodotto un elaborato (doc. 4) da cui emerge che:

gli importi di pensione, che originariamente variavano da euro 2.101,00 a euro 2.125,00 vengono allineati a euro 2.271,75 nel 2023 e a euro 2.394 nel 2024, con schiacciamento e allineamento di tre classi di reddito (pag. 5, tabella 2);

gli importi di pensione, che originariamente variavano da euro 2.627,00 a euro 2.692,00 vengono allineati a euro 2.807,70 nel 2023 e a euro 2.936,60 nel 2024, con schiacciamento e allineamento di quattro classi di reddito (sempre pag. 5, tabella 2);

gli importi di pensione che originariamente variavano da euro 4.203,00 a euro 4.236,00 vengono allineati a euro 4.363,05 nel 2023 e a euro 4.473,00 nel 2024, con schiacciamento e allineamento di quattro classi di reddito (pag. 7, tabella 3);

A seguito di richiesta di ulteriori chiarimenti, formulata da questo giudice con ordinanza pronunciata all'udienza del 16 gennaio 2025, parte ricorrente ha così dedotto in memoria depositata in data 3 marzo 2025:

«... si illustrano tre casi di perequazione, in via matematica, per dimostrare gli effetti

di sorpasso del trattamento inferiore rispetto a quello superiore

di successivo allineamento delle diverse classi di trattamento in ragione della clausola di garanzia...

di trascinamento nel corso del tempo di tali valori appiattiti

Si prendano a tal proposito tre titolari di trattamento pensionistico nel 2022 di importo pari, rispettivamente, a:

2.626,90 euro lordi mensili (pensionato 1);

2.627,00 euro lordi mensili (pensionato 2);

2.692,00 euro lordi mensili (pensionato 3).

Dal 1° gennaio 2023 il meccanismo di perequazione, come disposto dalla legge di bilancio n. 197/2022 per l'anno 2023, è stato applicato secondo il seguente schema (v. n/s ricorso pagg. 6-8).



Schema di rivalutazione delle pensioni dal 1° gennaio 2023 (legge di bilancio anno 2023)

importo mensile del trattamento pensionistico dell'anno				rivalutazione dal 1.1.2023		
2022				indice Istat	% stabilita da LB	% rivalutazione da attribuire
	da	a				
fino a 4 volte il minimo	2.101,52		8,10%	100%	8,100%	
da 4 a 5 volte il minimo	2.101,53	2.626,90		85%	6,885%	
da 5 a 6 volte il minimo	2.626,91	3.152,28		53%	4,293%	
da 6 a 8 volte il minimo	3.152,29	4.203,04		47%	3,807%	
da 8 a 10 volte il minimo	4.203,05	5.235,80		37%	2,997%	
superiore a 10 volte il minimo	5.235,81			32%	2,592%	

Al trattamento pensionistico del pensionato 1, di importo compreso tra 4 e 5 volte il trattamento minimo, spetta la rivalutazione nella misura del 6,885% (85% del tasso di indicizzazione stabilito dall'Istat pari a +8,1%) e aumenta da 2.626,90 euro del 2022 a 2.807,75 euro mensili nel 2023 (il calcolo matematico nella tabella 1).

Tabella 1

importo pensione mensile anno 2022, euro	2.626,90
importo compreso tra 4 e 5 volte il minimo, % LB	85%
percentuale di rivalutazione da attribuire	6,885%
incremento pensione per perequazione	180,86
importo pensione mensile anno 2023, euro	2.807,75

Al trattamento pensionistico del pensionato 2, di importo compreso tra 5 e 6 volte il trattamento minimo, spetta la rivalutazione nella misura del 4,293% (53% del tasso di indicizzazione stabilito dall'Istat pari a +8,1%) e, come specificato nella tabella seguente aumenta da 2.627,00 euro del 2022, a 2.739,78 euro mensili, nel 2023. Per effetto della norma di salvaguardia secondo cui l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del limite precedente (5 volte il minimo) maggiorato (v. nota 2 di pag. 6 del ricorso), il trattamento del pensionato 2 viene aumentato, nel 2023, a 2.807,76 euro mensili

(il calcolo matematico nella tabella 2).

Tabella 2

importo pensione mensile anno 2022, euro	2.627,00
importo compreso tra 5 e 6 volte il minimo, % LB	53%
percentuale di rivalutazione da attribuire	4,293%
incremento pensione spettante per perequazione	112,78
importo pensione mensile anno 2023, euro	2.739,78
norma di salvaguardia	67,98
importo pensione mensile anno 2023, euro	2.807,76

Al trattamento pensionistico del pensionato 3, di importo compreso tra 5 e 6 volte il trattamento minimo, spetta la rivalutazione nella misura del 4,293% (53% del tasso di indicizzazione stabilito dall'Istat pari a +8,1%) e, come specificato nella tabella seguente aumenta da 2.627,00 euro del 2022, a 2.807,57 euro mensili, nel 2023. Per effetto



della norma di salvaguardia secondo cui l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del limite precedente (5 volte il minimo) maggiorato, il trattamento del pensionato 3 viene aumentato, nel 2023, a 2.807,76 euro mensili (il calcolo matematico nella tabella 3).

Tabella 3

importo pensione mensile anno 2022, euro	2.692,00
importo compreso tra 5 e 6 volte il minimo, % LB	53%
percentuale di rivalutazione da attribuire	4,293%
incremento pensione spettante per perequazione	115,57
importo pensione mensile anno 2023, euro	2.807,57
norma di salvaguardia	0,19
importo pensione mensile anno 2023, euro	2.807,76

Confrontando il caso n. 1 con il caso n. 2 si vede l'effetto di sorpasso del primo rispetto al secondo (giunto ad euro 2.807,75 rispetto a euro 2.739,78); sorpasso poi corretto dalla clausola di garanzia di parificazione.

Si vede altresì l'effetto di appiattimento del caso n. 3 rispetto al caso n. 1. Ed infatti nel 2022, l'importo del trattamento pensionistico del pensionato 3 era di 2.692,00 euro mensili, mentre l'importo del trattamento del pensionato 1 era di 2.626,90 euro mensili. Nel 2023 gli importi dei due trattamenti sono perfettamente identici: 2.807,76 e tali resteranno permanentemente nel futuro.

Rispetto al pensionato 1, il pensionato 3 ha dunque subito uno schiacciamento ed un allineamento con una perdita di 65,10 euro mensili di differenziale pensionistico (2.692,00 – 2.626,90) pari a 846,30 euro annui.

D'altra parte negli anni successivi al 2023 la perdita di 65,10 euro aumenta per il semplice fatto che il differenziale perduto non sarà più oggetto di recupero e di rivalutazione futura, con un conseguente effetto di trascinamento».

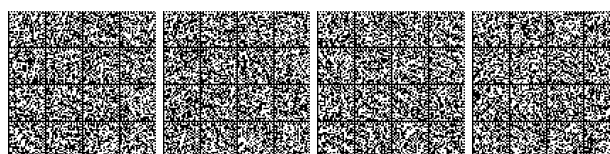
§3.

a)

Preliminarmente è necessario evidenziare che la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, legge 29 dicembre 2022, n. 197 e dell'art. 1, comma 135, legge 30 dicembre 2023, n. 213, nelle parti in cui dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi» (cd. sistema «a blocchi»), anziché sulle distinte «fasce di importo» degli stessi trattamenti (cd. sistema «a scaglioni»), come prescritto dalla regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica contenuta nell'art. 1, comma 478, legge 27 dicembre 2019, n. 160, è questione diversa e distinta da quella che concerne la legittimità costituzionale delle medesime norme nelle parti in cui prevedono aliquote di rivalutazione dei trattamenti pensionistici che decurtano la perequazione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS(4) e che è già stata esaminata dalla sentenza Corte costituzionale n. 19 del 2025, la quale ha dichiarato «non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per le Regioni Campania e Toscana, in riferimento, complessivamente, agli articoli 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, il quale stabilisce che, per l'anno 2023, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta integralmente solo per quelli complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS; per quelli superiori, invece, la rivalutazione viene accordata in misura decrescente: 85% per gli assegni pari o inferiori a cinque volte il minimo; 53% per quelli di importo compreso tra cinque e sei volte tale soglia; 47% per i trattamenti inclusi in una forbice tra le sei e le otto volte il suddetto limite; 37% per quelli rientranti nell'intervallo tra le otto e le dieci volte il medesimo livello; 32% per i trattamenti superiori a dieci volte il minimo» (così nell'ambito della massima ufficiale n. 46652).

In proposito appare condivisibile l'assunto, svolto dal ricorrente nella memoria (pag. 5-6) depositata in data 4 marzo 2025 (quindi successivamente alla pubblicazione della sentenza n. 19 del 2025), secondo cui le questioni oggetto dei precedenti della Corte costituzionale citate dall'I.N.P.S. nella propria memoria di costituzione «contesta-

(4) - nella misura dell'85 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS; - nella misura del 53 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS; - nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS; - nella misura del 37 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS; - nella misura del 32 per cento (del 22 per cento in ordine all'anno 2024) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS



vano la legittimità costituzionale delle aliquote decrescenti di rivalutazione, non già il sistema “per blocchi”. La questione ora posta all’esame di codesto... giudice è invece nuova: non si tratta di discutere se sia legittimo un sistema di parziale rivalutazione né se il sacrificio imposto ai pensionati sia eccessivo e neanche se sia vero che tutti i risparmi rimangono “endoprevidenziali” e non a generico beneficio dell’erario; si tratta invece di verificare se, ferme restando le aliquote decrescenti di rivalutazione, un sistema ragionevole sia quello di applicare diverse aliquote per ciascuna fascia di pensione ovvero quello di applicare una sola aliquota commisurata all’ammontare complessivo del trattamento quando esso si eleva al di sopra di una determinata soglia».

b)

Appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 309, legge 29 dicembre 2022, n. 197 e dell’art. 1, comma 135, legge 30 dicembre 2023, n. 213, nelle parti in cui, in contrasto con l’art. 36, comma 1, strettamente connesso all’art. 38, comma 2 della Costituzione, dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate «con riferimento all’importo complessivo dei trattamenti medesimi» (cd. sistema «a blocchi»), anziché sulle distinte «fasce di importo» degli stessi trattamenti (cd. sistema «a scaglioni»), come prescritto dalla regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica contenuta nell’art. 1, comma 478, legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Infatti la liquidazione del trattamento pensionistico al momento della collocazione a riposo del lavoratore deve conformarsi ai principi di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato dal titolare durante la sua vita lavorativa e di sufficienza ad assicurare allo stesso un’esistenza libera e dignitosa *ex* art. 36, comma 1, della Costituzione, in ragione della natura di retribuzione differita che possiedono i trattamenti di quiescenza (sent. n. 70 del 2015, punto 8), nonché dal principio di adeguatezza alle esigenze di vita in caso di invalidità e vecchiaia *ex* art. 38, comma 2, della Costituzione (sent. n. 34 del 2020, punto 15.2.1; sentenza n. 70 del 2015, punto 10).

Il «nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione» (sent. n. 70 del 2015, punto 10 e precedenti ivi richiamati) comporta che la liquidazione del trattamento pensionistico al momento della collocazione a riposo del lavoratore debba essere comunque in grado di esprimere il percorso lavorativo del prestatore (pur non imponendo quei precetti costituzionali «un’automatica e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l’ultima retribuzione» – sentenza n. 70 del 2015, punto 8 e precedenti ivi richiamati; in termini simili sentenza n. 19 del 2025, punto 10; sentenza n. 234 del 2020, punto 15.2). «Proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d’acquisto della moneta» (sent. n. 70 del 2015, punto 8 e precedenti ivi richiamati).

Invece, come comprovato sub §2., dalla perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali calcolate «con riferimento all’importo complessivo dei trattamenti medesimi» (cd. sistema «a blocchi») derivano, in via tendenziale, allineamenti tra classi di pensione *ab origine* distinte sotto il profilo quantitativo, con i conseguenziali appiattimenti dei trattamenti.

Quindi, all’esito della perequazione mediante il sistema «a blocchi», venendo meno le differenze di reddito esistenti tra i pensionati all’epoca della liquidazione dei trattamenti, la pensione di coloro che percepivano in quel momento un ammontare superiore risulta, in contrasto con l’art. 36, comma 1, della Costituzione strettamente connesso all’art. 38, comma 2, della Costituzione, non più proporzionata alla quantità e qualità del lavoro da loro prestato durante le rispettive vite lavorative.

c)

Appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 309, legge 29 dicembre 2022, n. 197 e dell’art. 1, comma 135, legge 30 dicembre 2023, n. 213, nelle parti in cui, in contrasto con l’art. 3, comma 1 della Costituzione, dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate «con riferimento all’importo complessivo dei trattamenti medesimi» (cd. sistema «a blocchi»), anziché sulle distinte «fasce di importo» degli stessi trattamenti (cd. sistema «a scaglioni»), come prescritto dalla regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica contenuta nell’art. 1, comma 478, legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Come condivisibilmente asserito dalla parte ricorrente, contrasta con «il principio di non contraddizione sancito dal primo comma dell’art. 3 della Costituzione» la contemporanea vigenza, da un lato, di sistemi di calcolo dei trattamenti pensionistici che si riferiscono alla retribuzione percepita e/o alla contribuzione accreditata nel corso dell’intera vita lavorativa, e, dall’altro, di una perequazione automatica, quale quella «a blocchi», che conduce all’allineamento di classi di pensione quantitativamente distinte all’epoca della liquidazione e al correlativo appiattimento dei trattamenti.



P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, legge 29 dicembre 2022, n. 197 e dell'art. 1, comma 135, legge 30 dicembre 2023, n. 213, nelle parti in cui – in contrasto con l'art. 36, comma 1, della Costituzione strettamente connesso all'art. 38, comma 2, della Costituzione e con l'art. 3, comma 1, della Costituzione – dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi» (cd. sistema «a blocchi»), anziché sulle distinte «fasce di importo» degli stessi trattamenti (cd. sistema «a scaglioni»), come prescritto dalla regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica contenuta nell'art. 1, comma 478, legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Trento, in data 30 giugno 2025

Il Giudice: FLAIM

Il Funzionario giudiziario: TABARELLI

25C00195

N. 164

Ordinanza del 9 luglio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Green Sole Renewables Italia 1 S.r.l. contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c) incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del 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 10477 del 2024, proposto da Green Sole Renewables Italia 1 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Germana Lucia Riccarda Cassar, Michele Rondoni, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro: Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero della cultura, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, non costituiti in giudizio;

nei confronti: Ministero per gli affari regionali e le autonomie, conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, Presidenza del Consiglio dei ministri, Regione Molise, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento del decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della cultura e con il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste del 21 giugno 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 153 del 2 luglio 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» e di ogni altro presupposto preordinato o connesso, inclusa l'intesa raggiunta in sede di in sede di conferenza unificata, resa nella seduta del 7 giugno 2024;

eventualmente previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito con modifiche con legge n. 101/2024, nei termini sopra indicati – con riferimento agli articoli 77, 117 commi 1 e 3, 9 e 41 della Costituzione nonché con riferimento ai principi comunitari di massima diffusione delle fonti rinnovabili;

oppure, previa disapplicazione dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, per violazione del diritto comunitario, segnatamente del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (protezione della proprietà), del Trattato sulla Carta europea dell'energia, stipulato a Lisbona il 17 dicembre 1994, e ratificato in Italia con legge 10 novembre 1997, n. 415, della direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento,

ovvero previa rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea della questione pregiudiziale relativa alla conformità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito con modifiche con legge n. 101/2024, ai principi di massima diffusione delle fonti rinnovabili sanciti: (i) dalla direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 (modificata dalla successiva direttiva 2023/2413 del 18 ottobre 2023), sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; (ii) dal regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, come modificato dal regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023, che ha introdotto un quadro di norme di carattere emergenziale tese ad accelerare la procedura autorizzativa di rinnovabili;

(iii) regolamento (UE) n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) n. 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La ricorrente è una società che opera nel campo della costruzione ed esercizio di impianti da fonti rinnovabili ed è titolare di 5 progetti in via di autorizzazione, da realizzarsi in Comune di Larino, denominati Larino 2 (potenza pari a 3,39 MW), Larino 4 (potenza pari a 51,39), Larino 6 (potenza pari a 10,12), Larino 7 (potenza pari a 24,34 MW) e Larino 8 (potenza pari a 21,02).



2. Al fine di accelerare lo sviluppo di tali impianti da fonti rinnovabili, il decreto legislativo n. 199/2021 ha previsto l'obbligo delle Regioni di individuare (sulla base di decreti ministeriali emanati previo parere della Conferenza Unificata) le aree idonee alla realizzazione di impianti rinnovabili. Nelle more, il medesimo art. 20 ha dettato un dettagliato regime transitorio, con individuazione *ex lege* delle aree idonee.

3. Sennonché, l'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 (il «dl 63/2024»), ha introdotto un divieto preventivo e assoluto (salvo le limitate eccezioni ivi previste) all'utilizzo di terreni agricoli per la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, comprimendo in modo significativo il regime transitorio previsto dall'art. 20, comma 8 e determinando un drastico cambio di prospettiva per gli operatori del comparto fotovoltaico: mentre la previgente normativa privilegiava l'utilizzo di aree formalmente agricole ma degradate (quali le aree non vincolate, le aree in adiacenza a zone industriali, ecc.) il DL ha oggi imposto un generalizzato divieto fondato sulla sola destinazione urbanistica dell'area. Ne deriva che viene capovolto il criterio di ammissibilità delle iniziative che producono energia da fonti rinnovabili, atteso che per effetto di tale norma sulla restante parte del territorio tali iniziative non sono più ammesse incorrendo nel divieto ivi previsto.

4. Da ultimo, il decreto ministeriale 21 giugno 2024 ha attuato le previsioni dell'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, non limitandosi alla disciplina di aree idonee e non idonee, ma rendendo vincolante e inderogabile per tutte le Regioni il divieto di realizzare impianti in area agricola introdotto dall'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101. Il decreto, inoltre:

impone alle regioni di disciplinare con legge le aree non idonee, nonostante il decreto legislativo n. 199/2021 limiti l'individuazione con legge alle sole aree idonee, confermando la riserva di procedimento amministrativo per le aree non idonee; qualifica le aree non idonee non più come aree in cui è maggior probabile un esito negativo del procedimento, ma come aree *tout court* «incompatibili»;

definisce in proprio come non idonee le aree tutelate ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e consente alle regioni di imporre un buffer pari a 7 km da ogni bene tutelato sotto il profilo paesaggistico;

non prevede alcun criterio oggettivo per l'individuazione delle aree idonee, fornendo una sostanziale delega in bianco alle regioni e rendendo solo facoltativo il mantenimento delle fattispecie previste dall'art. 20, comma 8;

non prevede alcun regime di salvaguardia per i procedimenti in corso.

5. Rispetto alla posizione di parte ricorrente il decreto:

riduce drasticamente le aree eleggibili per la realizzazione di nuovi impianti, ponendo peraltro le basi per una disciplina difforme su tutto il territorio nazionale;

non contiene alcuna disposizione di salvaguardia dei procedimenti in corso, avviati facendo affidamento sulla previgente qualificazione delle aree idonee.

6. La ricorrente ha quindi impugnato il decreto in questione, articolando le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010 e dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 — violazione direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni — violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione — irragionevolezza e ingiustizia manifesta. La previsione per cui le regioni debbano individuare con legge, oltre alle aree idonee, anche le aree inidonee, sarebbe illegittima, in quanto l'individuazione delle aree non idonee sarebbe soggetta a riserva di procedimento amministrativo;

II) violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010 e dell'art. 20 del decreto legislativo 199/2021 — violazione direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni — violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione — eccesso di potere per sviamento — difetto di istruttoria e di motivazione — irragionevolezza e ingiustizia manifesta. Il decreto impugnato trasformerebbe le aree non idonee da strumenti di accelerazione a vere e proprie barriere alla realizzazione di impianti rinnovabili: esse, infatti, diverrebbero aree *tout court* incompatibili con la realizzazione di impianti FER. Peraltro, il decreto sancirebbe in modo evidente la prevalenza del bene paesaggio, ponendo da un lato aree non idonee *ex lege*, dall'altro consentendo l'apposizione di buffer pari a 7 km da ogni bene paesaggisticamente tutelato, in contrasto con le indicazioni ricavabili dalle linee guida, dalla giurisprudenza costituzionale e dal diritto unionale;

III) violazione dell'art. 12 del decreto legislativo 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010 e dell'art. 20 del decreto legislativo 199/2021 — violazione direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni — violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione — eccesso di potere per sviamento — difetto di istruttoria e di motivazione — irragionevolezza e ingiustizia manifesta. Il decreto conferirebbe in sostanza una delega in bianco alle Regioni per l'individuazione delle aree idonee, in violazione tanto dell'art. 20 del decreto



legislativo n. 199/2021, tanto del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Esso, infatti, non avrebbe fornito alcun criterio oggettivo per l'individuazione delle aree idonee, contraddicendo persino la disciplina prevista dal comma 8 e rendendo addirittura facoltativa la scelta di mantenere in essere la disciplina transitoria;

IV) illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 – violazione dell'art. 117 della Costituzione rispetto alla direttiva n. 2001/77/CE, alla direttiva n. 2009/28/CE ed alla direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, al regolamento (UE) 2022/2577 del consiglio del 22 dicembre 2022, nonché in relazione in relazione all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, alle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010, all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 — violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione. Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 contrasterebbe in modo insanabile con i principi di massima diffusione delle fonti rinnovabili e con la riserva di procedimento amministrativo di diretta derivazione euro-unitaria, con conseguente violazione dell'art. 117 della Costituzione. La scelta di attribuire esclusivo valore alla destinazione urbanistica dell'area (senza alcun approfondimento in merito all'effettiva coltivazione dei terreni, al tipo di colture, all'esistenza di vincoli) violerebbe, inoltre, apertamente i principi di ragionevolezza e proporzionalità, discendenti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione; inoltre, nell'attribuire aprioristica prevalenza alla tutela del suolo agricolo, avrebbe apertamente violato l'interesse pubblico prevalente sancito dall'art. 16-septies della direttiva RED II e dal regolamento 2022/2577 del 22 dicembre 2022;

V) illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 — violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (protezione della proprietà) — violazione art. 41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica — violazione del legittimo affidamento. L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si disinteresserebbe delle situazioni in cui i terreni agricoli sono stati già contrattualizzati da operatori interessati allo sviluppo di un impianto FER prima dell'entrata in vigore della norma — ma senza essere riusciti ad avviare alcuna procedura amministrativa — nella piena convinzione della liceità di tale operazione. Si tratterebbe di previsione con portata ablativa, che ridurrebbe enormemente le possibilità di utilizzazione e godimento di tali beni, con lesione del diritto di proprietà per come tutelato dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, nonché del principio della certezza del diritto, della libertà di impresa di cui all'art. 41 della Costituzione e del legittimo affidamento, essendo contraddetta la fiducia del concessionario quanto al rispetto da parte dello Stato di regole giuridiche consolidate nel tempo e di cui non era prevedibile intervenisse un repentino e ingiustificato cambiamento;

VI) illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 – violazione dell'art. 117 della Costituzione rispetto alla con riferimento agli obblighi di diritto comunitario — violazione degli articoli 3, 101 e 102 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza. L'art. 5 del decreto-legge 63/2024 sarebbe anche incostituzionale in quanto contrario alla normativa europea, ed in particolare agli articoli 3, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza. Per effetto di tale normativa, infatti, l'operatore nel settore delle rinnovabili italiano si troverebbe ad operare senza la possibilità di utilizzare le aree agricole, così risultando discriminato rispetto ad un operatore comunitario che operi in un qualunque altro stato dell'Unione. Inoltre, il nuovo regime inciderebbe sui diritti economici degli investitori, ponendosi in contrasto con il principio di certezza del diritto, sul piano oggettivo, e con il principio della tutela dell'affidamento, sul piano soggettivo.

7. Le amministrazioni intime non si sono costituite.

8. All'udienza pubblica del 7 maggio 2025 il Collegio ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di possibili profili di inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, come riportato a verbale. La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

9. Con ordinanza 23 maggio 2025, n. 9929, il Collegio ha assegnato alla parte ricorrente un termine di 10 giorni per la produzione di documentazione riguardante le caratteristiche dei progetti, onde apprezzare i profili di rilevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale.

10. La ricorrente ha prodotto documentazione in data 30 maggio 2025.

11. Alla Camera di consiglio riconvocata del 18.6.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

12. Dalla documentazione prodotta dalla ricorrente si ricava che almeno uno dei progetti avviati riguarda impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola, come tali soggetti al divieto di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, con conseguente rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso.



13. Alla luce di quanto sopra, il Collegio reputa necessario sospendere il presente giudizio onde suscitare il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni indicate nel prosieguo.

14. L'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 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 articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto- legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

15. 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».

16. Parte ricorrente allega di aver presentato iniziative incise dalla richiamata disciplina, per le quali sono già stati sostenuti i costi necessari all'elaborazione della soluzione di connessione alla rete ma non è stata avviata nessuna delle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, decreto-legge n. 63/2024. I progetti, pertanto, sono assoggettati al divieto di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021

17. 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».

18. 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.

19. 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.

20. Va allora richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (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.

Sull'impossibilità di interpretare l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 in modo conforme a Costituzione



21. La proposizione dell'incidente di costituzionalità non può essere ovviata tramite un'interpretazione conforme a Costituzione del decreto-legge n. 63/2024.

22. 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.).

23. L'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021 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 articolo».

24. Il tenore letterale della disposizione non lascia spazio a dubbi circa la portata del divieto: l'avverbio «esclusivamente» sta chiaramente ad indicare che al di fuori delle ipotesi specificamente previste non è in nessun modo possibile realizzare questa specifica tipologia di impianti in aree agricole. Ciò, peraltro, è coerente con l'interpretazione finalistica, avendo il divieto la funzione di fronteggiare la «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

25. Non è possibile interpretare la disposizione censurata nel senso che il legislatore abbia inteso introdurre, più limitatamente, una nuova fattispecie di area non idonea, tale da consentire, in seguito ad apposita istruttoria, l'eventuale superamento del divieto, in quanto una simile interpretazione contrasterebbe 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. D'altra parte, il concetto di area non idonea è legato all'individuazione di specifiche incompatibilità di determinate tipologie di impianti con le aree interessate, mentre l'estesissima portata del divieto introdotto dal decreto-legge n. 63/2024, legato alla mera classificazione urbanistica del territorio, rende evidente che si è in presenza di un fattore preclusivo a ogni intervento, piuttosto che a un criterio di esercizio della discrezionalità amministrativa.

26. Al riguardo, non si può, inoltre, 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., 1.6.2021, n. 15177). Nel caso di specie, la ricorrente vorrebbe proporre la realizzazione di un progetto che rientra pacificamente tra quelli oggetto del divieto;

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 consentisse comunque di realizzare tali interventi a seguito di apposita istruttoria 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.

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024

27. Dall'acclarata impercorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente soddisfattivo per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nel ricorso.

28. Si è già osservato 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 180 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.

29. Si è anche osservato che il decreto impugnato costituisce 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.

30. È stato quindi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937), rilevandosi che 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.

31. Il decreto impugnato replica, quindi, 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.

32. 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.

33. Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto 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.

Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024

34. Con le censure sviluppate nel ricorso la parte ricorrente ha dedotto, tra l'altro, la violazione del quadro normativo eurolunitario, del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, del principio dello sviluppo sostenibile. Il Collegio ritiene che dette questioni, nei termini sviluppati di seguito, siano non manifestamente infondate.

35. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli articoli 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.

36. Occorre al riguardo ricordare, anzitutto, che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, «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».

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

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

39. 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».



40. 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».

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

42. 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, C-573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

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

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

45. 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».

46. 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 articoli 9 e 31 di tale regolamento».

47. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 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. [...]

48. 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).

49. 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».

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



[...].

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

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

[...]

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

51. 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.

52. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 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.

53. 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 trenta 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 [...].

54. 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).

55. 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».

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

57. 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.

58. 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.

59. 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».

60. 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».

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

62. 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.

63. 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 che non consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo.

64. 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 eurolunitaria 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 21.6.2024 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 articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

65. 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.

66. 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).

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

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

69. Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici. 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.

70. 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 11.6.2009, 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 cost., sentenza n. 1 del 2014).

71. 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.

72. Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, 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 cost., sentenza n. 85 del 2013).



73. 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.

74. 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.

75. 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 13.5.2024 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.

76. Occorre solo aggiungere che i rilevati profili di incostituzionalità vanno del pari riferiti all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, 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, del decreto legislativo 25.11.2024, 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 comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale

77. In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti e non manifestamente infondate 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 25.11.2024, n. 190, per violazione degli articoli 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.

78. Il giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

79. 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 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 articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1 della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119;*

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

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

d) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 7 maggio 2025 e 18 giugno 2025,

con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

Giovanna Vigliotti, primo referendario;

Marco Savi, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: SAVI

25C00196

N. 165

Ordinanza del 14 luglio 2025 del Tribunale di Cassino nel procedimento penale a carico di D. D.L.

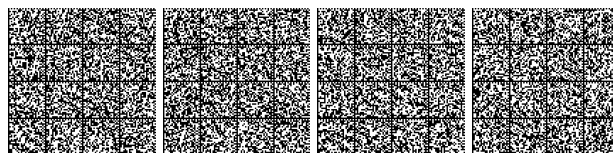
Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629, primo comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 131-bis, terzo comma, numero 3.

TRIBUNALE DI CASSINO

SEZIONE PENALE

Il giudice monocratico Marco Gioia, nel procedimento penale indicato in intestazione a carico di D. L. D., difeso di fiducia dagli avv. Gianluca Bellano e avv. Maddalena Lombardi, imputato, «in ordine al reato di cui agli articoli 81 del codice penale 56 e 629 del codice penale perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso con minacce consistite nel trasmettere a ... due lettere raccomandate con le quali richiedeva il pagamento delle spese relative alla consulenza tecnica e giuridica effettuata dal prevenuto sul fucile da caccia tipo doppietta, marca Beretta, calibro 12, nonché sul relativo munizionamento detenuti dalla p.o., con particolare riferimento alla stima del valore di mercato dell'arma e alle modalità di detenzione delle armi e delle munizioni stabilite dalla normativa vigente, e altresì nel prospettare alla p. o. che le modalità con le quali la stessa deteneva i predetti compendi non erano regolari e che in caso di mancata corresponsione dell'importo richiesto, peraltro non quantificato dal prevenuto, avrebbe esercitato nei confronti della p. o. un'azione legale, nonostante il ... detenesse regolarmente il fucile da caccia, non fosse in possesso di cartucce e non avesse mai richiesto alcuna consulenza al prevenuto, poneva in essere atti idonei diretti in maniera



non equivoca a costringere ... a corrispondergli le spese di consulenza, in modo da procurarsi un ingiusto profitto con pari danno per la p. o., non riuscendo nell'intento per cause indipendenti dalla propria volontà.

In ... il ... e il ... »;

Parte civile: ... , difeso di fiducia dall'avv. Eleonora Raviele;

sentite le parti all'udienza dibattimentale del 7 luglio 2025, nella pubblica udienza del 14 luglio 2025, alla presenza del pubblico ministero e delle parti, adotta la seguente ordinanza con cui solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27, comma 1 e 3 della Costituzione, dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3, del codice penale, nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità per il delitto, consumato o tentato, di cui all'art. 629, comma 1 del codice penale e non limita, al pari di quanto avviene per il delitto di cui all'art. 628, comma 3, codice penale, l'esclusione all'ipotesi aggravata di cui all'art. 629, comma 2, codice penale.

1. Sulla ammissibilità della questione.

La presente questione di legittimità costituzionale è sollevata del Tribunale di Cassino, in composizione monocratica, giudice Marco Gioia, nel corso del giudizio penale di primo grado pendente in fase dibattimentale nei confronti dell'imputato D. D. L. Ricorrono quindi i requisiti di ammissibilità della questione indicati dall'art. 23, legge n. 87 del 1953, poiché la questione è sollevata d'ufficio, dall'autorità giudiziaria nel corso di un giudizio.

2. Sulla rilevanza della questione.

Il processo in cui viene sollevata la questione ha ad oggetto un'imputazione per estorsione tentata, in cui all'imputato D. L. è contestato di aver formulato, attraverso due lettere inviate alla persona offesa, la minaccia di un male ingiusto consistente nell'esercizio di un'azione legale per ottenere compensi per un'attività di consulenza mai prestata e una denuncia per fatti non veritieri (consistenti nella detenzione non denunciata di munizioni), qualora la persona offesa non avesse aderito alla pretesa creditoria dell'imputato.

L'istruttoria ha visto i testi del pubblico ministero (persona offesa e suoi familiari) confermare la tesi accusatoria, sostenendo che la minaccia di azioni legali e denunce fosse pretestuosa e costituisse una ritorsione per le controversie civili intercorse tra le parti, e l'imputato difendersi sostenendo la spettanza di quanto richiesto nelle lettere indicate nell'imputazione.

Nella discussione la difesa dell'imputato ha richiesto, in subordine rispetto alla richiesta di assoluzione, l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* del codice penale.

2.1 Si ritiene quindi che la decisione nel presente giudizio principale coinvolga necessariamente l'applicazione della norma di cui all'art. 131-*bis* del codice penale che si assume viziata da illegittimità costituzionale.

La causa di non punibilità in questione, infatti, se non fosse per l'espressa esclusione di cui all'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3 del codice penale sarebbe applicabile ai fatti in contestazione.

Il delitto di estorsione tentata prevede infatti un minimo edittale inferiore ai due anni di pena detentiva previsti per l'applicabilità della causa di non punibilità all'art. 131-*bis* del codice penale.

Il fatto in contestazione ha prodotto un'offesa che può essere valutata come particolarmente tenue rispetto ai beni giuridici tutelati e con modalità di aggressione portatrice di un altrettanto tenue disvalore di azione, posto che la minaccia di esercitare un'azione legale non offende beni primari della persona e che la pretesa era comunque indeterminata sotto il profilo patrimoniale.

Il comportamento dell'autore non può essere considerato abituale, posto che l'imputato è incensurato, e la contestazione del fatto come reato continuato (si tratterebbe di due missive di contenuto asseritamente estorsivo mandate a breve distanza di tempo l'una dall'altra) non impedirebbe l'applicazione della causa di non punibilità (si veda in questo senso, da ultimo, Cass pen., Sez. U, n. 18891 del 27 gennaio 2022, ... Rv. 283064 - 01, ove si afferma che «La pluralità di reati unificati nel vincolo della continuazione non è di per sé ostativa alla configurabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto la quale può essere riconosciuta dal giudice all'esito di una valutazione complessiva della fattispecie concreta, che — salve le condizioni ostative tassativamente previste dall'art. 131-*bis* del codice penale per escludere la particolare tenuità dell'offesa o per qualificare il comportamento come abituale — tenga conto di una serie di indicatori rappresenti, in particolare, dalla natura e dalla gravità degli illeciti in continuazione, dalla tipologia dei beni giuridici protetti dall'entità delle disposizioni di legge violate, dalle finalità e dalle modalità esecutive delle condotte, dalle loro motivazioni e dalle conseguenze che ne sono derivate, dal periodo di tempo e dal contesto in cui le diverse violazioni si collocano, dall'intensità del dolo e dalla rilevanza attribuibile ai comportamenti successivi ai fatti»).

Ricorrerebbero dunque tutti i presupposti per la applicazione della causa di non punibilità in questione, la cui applicazione è tuttavia impedita dalla previsione di cui all'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3 del codice penale.



Dunque, nell'ambito della decisione da adottare nel giudizio certamente occorre dare applicazione della norma oggetto della questione di legittimità costituzionale, la cui applicazione è stata peraltro espressamente richiesta dalla difesa nelle sue conclusioni.

Si tratta di una necessità di applicazione attuale e non meramente ipotetica e l'eventuale accoglimento della questione sollevata, incidendo sull'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale ai fatti in contestazione, avrebbe un effetto immediato sull'esito del giudizio principale.

Si ritiene quindi che la questione sia rilevante e che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Il dubbio di costituzionalità ha ad oggetto la previsione di cui all'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3 del codice penale nella parte in cui esclude l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto al delitto, consumato o tentato, di estorsione di cui all'art. 629 del codice penale, e non limiti l'esclusione alle ipotesi di estorsione aggravata di cui all'art. 629, comma 2 del codice penale. Ciò a differenza di quanto avviene per il contiguo delitto di rapina, per il quale è esclusa l'applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale per le sole ipotesi aggravate di cui all'art. 628, comma 3 del codice penale.

Tale diversità di trattamento, per le ragioni che si esporranno di qui a breve, appare irragionevole, stante le analogie di struttura e disciplina tra le due fattispecie, e ingiustificata sotto il profilo politico-criminale, precludendo l'individuazione della risposta ordinamentale rispetto a fatti particolarmente tenui e risolvendosi in questo modo in possibili applicazioni di pene ingiuste e irragionevoli, in quanto tali inidonee a tendere alla rieducazione delle persone cui sono applicate.

3.1 La causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale per particolare tenuità del fatto, introdotta con il decreto legislativo n. 28 del 2015, è stata riformata con decreto legislativo n. 150 del 2022 che, da una parte, ne ha esteso la portata applicativa ampliando i limiti edittali stabiliti al primo comma e, dall'altra, ha compensato tale estensione inserendo, al terzo comma, numerose nuove ipotesi di esclusione della sua applicazione.

L'individuazione delle ipotesi di esclusione dell'applicazione della causa di non punibilità, secondo quanto può leggersi nella relazione illustrativa del Governo al decreto legislativo n. 150 del 2022, risponde ai due criteri indicati dalla legge delega: «Una prima direttiva, specifica, mira a evitare che l'ampliamento dell'ambito di applicazione della causa di non punibilità interessi i reati riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77. Una seconda direttiva, generica, rimette poi al legislatore delegato la valutazione circa l'opportunità di «ampliare conseguentemente, se ritenuto opportuno sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, il novero delle ipotesi in cui, ai sensi del secondo comma dell'art. 131-*bis* del codice penale, l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità».

Da quanto si legge nella relazione, il legislatore ha tentato di bilanciare il generale ampliamento dell'ambito di applicabilità dell'istituto «evitando che lo stesso attragga nella sfera della causa di non punibilità figure di reato di particolare gravità o allarme sociale, rispetto alle quali valutazioni di opportunità, ancorate a evidenze criminologiche o sistematiche, suggeriscono l'opportunità di ulteriori esclusioni in via di eccezione».

Senza ulteriormente approfondire le «evidenze criminologiche o sistematiche», sempre nella relazione si elencano, tra gli altri:

«[...]

Delitto di rapina aggravata (art. 628, comma 3 del codice penale). Si tratta della stessa ipotesi per la quale opera il regime di cui all'art. 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975);

Delitto di estorsione (art. 629 del codice penale);

[...]».

3.2 Dunque, mentre l'applicazione della causa di non punibilità è esclusa per il delitto di estorsione (che nella fattispecie tentata rientrerebbe sotto il profilo sanzionatorio nell'ambito applicativo tracciato dall'art. 131-*bis*, comma 1 del codice penale) tanto nella forma semplice di cui all'art. 629, comma 1 del codice penale, quanto nella forma aggravata di cui all'art. 629, comma 2 del codice penale, per il delitto di rapina l'esclusione è prevista per le sole ipotesi aggravate di cui all'art. 628, comma 3 del codice penale.

Occorre premettere che, benché nella manualistica tradizionale la rapina è classificata tra i reati di aggressione unilaterale contro il patrimonio mentre l'estorsione tra i reati di cooperazione artificiosa con la vittima, le analogie strutturali e di disciplina tra le due fattispecie sono tali da rendere irragionevole tale disparità di trattamento sotto il profilo dell'applicabilità della causa di non punibilità in questione.



Le due fattispecie, infatti, sono sovrapponibili sotto il profilo dei beni giuridici tutelati, dovendosi entrambe qualificare come reati plurioffensivi che offendono i beni del patrimonio e della libertà di autodeterminazione della persona offesa.

Sotto il profilo della condotta, entrambe le fattispecie prevedono, quali elementi alternativi, la violenza o la minaccia posta in essere dall'autore quale strumento per coartare la volontà della vittima e ottenere il vantaggio patrimoniale a suo danno.

Sotto il profilo soggettivo entrambi i reati ricomprendono nell'oggetto del dolo l'ingiusto profitto per l'autore. Ciò sebbene la rapina sia reato a dolo specifico, mentre l'estorsione sia reato a dolo generico che però include, quale evento, l'ingiusto profitto dell'autore. Tale elemento, come tutti gli elementi della fattispecie oggettiva, deve essere coperto dal coefficiente psicologico richiesto per la fattispecie.

A riprova della contiguità tra le due fattispecie tipiche, va evidenziato che dottrina e giurisprudenza hanno elaborato diversi criteri di distinzione tra le stesse. Uno dei primi, ad esempio, poneva l'accento sull'identificazione del soggetto che consegnava la cosa mobile: ove questi fosse la vittima, si aveva estorsione, mentre nei casi in cui l'agente si appropriava della cosa mobile senza una previa traduzione da parte del soggetto passivo, si configuravano gli estremi della rapina (c.d. criterio della *adprehensio* e *traditio*).

Altri autori sostengono che mentre nell'estorsione è minacciato un male futuro (con la conseguenza che alla vittima residuerebbe un certo margine di autodeterminazione), nella rapina è prospettato un male di verifica imminente.

In dottrina e in giurisprudenza si è affermato il criterio della tipologia (o intensità) della coazione, secondo cui «La rapina si differenzia dall'estorsione in virtù del fatto che in essa il reo sottrae la cosa esercitando sulla vittima una violenza o una minaccia diretta e ineludibile, mentre nell'estorsione la coazione non determina il totale annullamento della capacità del soggetto passivo di determinarsi diversamente» (Sez. 2, n. 15564 dell'8 aprile 2021, ... , Rv. 281102 - 01; nello stesso senso *cfr.* Sez. 2, sentenza n. 4308 del 17 ottobre 1995 Cc. (dep. 21 gennaio 1996) Rv. 203773, secondo cui «Per la sussistenza del delitto di estorsione non si richiede che la volontà del soggetto passivo, per effetto della minaccia, sia completamente esclusa, ma che, residuando la possibilità di scelta fra l'accettare le richieste dell'agente o subire il male minacciato, la possibilità di autodeterminazione sia condizionata in maniera più o meno grave dal timore di subire il pregiudizio prospettato; se la minaccia, viceversa, si risolvesse in un costringimento psichico assoluto, cioè in un annullamento di qualsiasi possibilità di scelta, ed il risultato dell'agente fosse il conseguimento di un bene mobile, si configurerebbe infatti un vero e proprio "impossessamento" e, conseguentemente, il diverso reato di rapina»).

Secondo tale criterio prevalente nella giurisprudenza di legittimità, quindi, nel delitto di rapina si ha un totale annichilimento della libertà di autodeterminazione della persona offesa mentre nella estorsione tale volontà è solo compressa ma non annientata.

Dall'adozione di tale criterio consegue che vi è una maggiore intensità dell'offesa al bene giuridico della libertà di autodeterminazione della persona offesa nel reato di rapina, dove la volontà è annientata, che nel reato di estorsione, dove è solo compromessa.

Tale conclusione, come meglio si dirà anche in seguito, rende palese l'irragionevolezza della scelta legislativa di escludere l'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis del codice penale per il delitto di estorsione semplice, in cui il bene della libertà di autodeterminazione è solo compresso, e ammetterlo per il delitto di rapina semplice, in cui la libertà è totalmente annichilita.

3.3 Le analogie tra le due fattispecie non riguardano i soli profili dell'offesa e della struttura del fatto tipico ma si estendono ad ulteriori aspetti della disciplina.

In primo luogo, sotto il profilo sanzionatorio, si rileva che la pena della rapina semplice ha registrato nel corso del tempo un progressivo inasprimento, che ha interessato principalmente il minimo edittale della reclusione: originariamente determinato in tre anni, tale minimo è stato aumentato a quattro anni dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), e ulteriormente incrementato a cinque anni dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa).

L'aggravamento del trattamento sanzionatorio ora illustrato per la rapina è analogo a quello che ha interessato l'estorsione di cui all'art. 629, primo comma, codice penale, il cui minimo edittale di tre anni di reclusione, stabilito originariamente per la forma semplice del reato, è stato aumentato a cinque anni (art. 8, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, recante «Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive», convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 1992, n. 172).



Dunque, la pena detentiva per le ipotesi di rapina ed estorsione semplici è la medesima: da cinque a dieci anni di reclusione. Vi è solo una minima differenza sanzionatoria relativa alla pena pecuniaria della multa, che nella rapina va da 927 a 2.500 euro mentre nell'estorsione va da 1.000 a 4.000 euro.

Analogamente, sotto il profilo del trattamento penitenziario, solo per le ipotesi aggravate di rapina (art. 628, comma 3 del codice penale) ed estorsione (art. 629, comma 2 del codice penale) è prevista la particolare disciplina in tema di benefici penitenziari di cui all'art. 4-bis, comma 1-ter, legge n. 354/1975, mentre tale disciplina non si applica alle rispettive ipotesi non aggravate.

3.4 Anche le circostanze aggravanti e attenuanti dei due reati hanno identica disciplina.

Quanto alle aggravanti, l'art. 629, comma 2 del codice penale, nell'individuare le circostanze aggravanti speciali del delitto di estorsione rinvia proprio alle aggravanti previste dall'art. 628, comma 3 del codice penale, per il delitto di rapina.

Con riferimento alle attenuanti, allo stesso modo, la Corte costituzionale, con le sentenze additive n. 120 del 15 giugno del 2023 e n. 86 del 16 aprile 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale rispettivamente degli articoli 629 e 628, comma 1 e 2, codice penale, nella parte in cui non prevedono che la pena da essi comminata «è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

3.5 Appare significativo evidenziare che è la stessa Corte costituzionale, nella sentenza 86 del 16 aprile 2024 ad evidenziare l'analogia tra le due fattispecie sotto il profilo dell'attitudine a ricomprendere nel loro ambito applicativo anche fatti dotati di uno scarsissimo disvalore sociale, affermando che «la *ratio decidendi* della sentenza n. 120 del 2023 (in materia di estorsione n.d.r.) vale anche per la rapina, come prospettato dal rimettente. Infatti, la descrizione tipica operata dall'art. 628 del codice penale evidenzia una latitudine oggettiva e una varietà di condotte materiali non meno ampia di quella del delitto di estorsione, poiché, anche nella rapina, la violenza o minaccia può essere di modesta portata e l'utilità perseguita, ovvero il danno cagionato, di valore infimo».

Sulla base di considerazioni che sottolineano la comune latitudine applicativa e la analoga disciplina sanzionatoria, la Corte costituzionale nella sentenza citata utilizza la disciplina dell'art. 629 del codice penale, risultante dalla sentenza additiva n. 120 del 15 giugno del 2023, quale *tertium comparationis* per prevedere la circostanza attenuante del fatto di lieve entità anche per il reato di rapina.

Anche con la sentenza n. 141 del 2023, la Corte costituzionale, pronunciandosi su un fatto di incerta sussunzione tra rapina ed estorsione, ha condotto per i due titoli di reato un discorso unitario, in tema di bilanciamento tra circostanze, avuto riguardo al comune elevato minimo edittale di pena detentiva e alla pari latitudine dello schema legale. L'ampiezza della descrizione tipica dei delitti in parola, si è osservato, «fa sì che essi si prestino ad abbracciare anche condotte di modesto disvalore: non solo con riferimento all'entità del danno patrimoniale cagionato alla vittima, che può anche ammontare (come nel caso oggetto del giudizio *a quo*) a pochi euro»; «ma anche con riferimento alle modalità della condotta, che può esaurirsi in forme minimali di violenza» (come, nel caso di specie, una lieve spinta), ovvero «nella mera prospettazione verbale di un male ingiusto, senza uso di armi o di altro mezzo di coazione, che tuttavia già integra la modalità alternativa di condotta costituita dalla minaccia». La Corte ha poi aggiunto «[a]nche rispetto a simili fatti, la disciplina vigente impone una pena minima di cinque anni di reclusione: una pena che risulterebbe, però, manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva dei fatti medesimi — anche in rapporto alle pene previste per la generalità dei reati contro la persona —, se l'ordinamento non prevedesse meccanismi per attenuare la risposta sanzionatoria nei casi meno gravi».

In definitiva, l'orientamento della Corte costituzionale appare fondato su una comune considerazione delle due fattispecie, proprio con riferimento alla loro attitudine a ricomprendere, nonostante il trattamento sanzionatorio particolarmente severo, fatti connotati da un modesto disvalore d'evento e d'azione, tanto da imporre per entrambe l'introduzione di «valvole di sicurezza» che permettano al giudice di adeguare la reazione ordinamentale alla modesta gravità del fatto (in questi termini nella sentenza 86 del 16 aprile 2024 la Corte afferma che «Per l'estorsione come per la rapina, il notevole innalzamento del minimo edittale — a un livello che rende sostanzialmente inaccessibile il beneficio della sospensione condizionale della pena — è stato realizzato senza introdurre una «valvola di sicurezza» che permetta al giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa»).

Chiaramente il ragionamento che la Corte costituzionale ha svolto in relazione ai fatti di «lieve entità», meritevoli di una pena mitigata, può e deve essere trasposto anche ai fatti di «particolare tenuità», non meritevoli affatto di una risposta sanzionatoria secondo l'ordinamento penale.

3.8 Sulla base delle considerazioni svolte, che hanno evidenziato l'analogia struttura e disciplina delle fattispecie di rapina ed estorsione non aggravate e la loro eguale attitudine a ricomprendere fatti espressivi di un disvalore d'evento



e d'azione particolarmente tenue, si deve concludere per l'irragionevole disparità di trattamento della previsione legislativa che consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto solo per le ipotesi di rapina non aggravata di cui all'art. 628, comma 1 e 2 del codice penale, e non anche per le ipotesi di estorsione non aggravata di cui all'art. 629, comma 1 del codice penale.

Non sussistono infatti ragioni specifiche che valgano a giustificare l'esclusione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto per il reato di cui all'art. 629, primo comma, codice penale, esistendo al contrario i parametri richiamati che impongono l'estensione della causa di non punibilità anche a tale reato.

Tale irragionevole disparità di trattamento conduce, attraverso il tradizionale sindacato di ragionevolezza fondato sull'art. 3 Cost., utilizzando come termine di comparazione la disciplina prevista dall'art. 131-bis, comma 3, n. 3, codice penale per le fattispecie di cui all'art. 628, comma 1 e 2 del codice penale, alla incostituzionalità dell'art. 131-bis, comma 3, n. 3, codice penale, nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto consumato o tentato previsto dall'art. 629, primo comma, codice penale.

3.9 Oltre che sotto il profilo della ragionevolezza, la disciplina impugnata risulta contrastante anche con i principi della personalità della responsabilità penale e del finalismo rieducativo della pena di cui agli articoli 27, comma 1 e 3 Cost.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, si è chiarito, da un lato, che un trattamento manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, pregiudica il principio di individualizzazione della pena (sentenza n. 244 del 2022); «l'individualizzazione» della pena, in modo da tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone come naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali» così da rendere «quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma» (sentenza n. 7 del 2022). Dall'altro, che il precetto di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost. vale tanto per il legislatore quanto per i giudici della cognizione, oltre che per quelli dell'esecuzione e della sorveglianza, nonché per le stesse autorità penitenziarie: il principio della finalità rieducativa della pena è ormai da tempo diventato patrimonio della cultura giuridica europea, in particolare per il suo collegamento con il «principio di proporzione» fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, ed offesa, dall'altra (tra molte, sentenze n. 179 del 2017 e n. 313 del 1990).

In presenza di una fattispecie tipica connotata, come detto, da un ambito applicativo amplissimo e variabile, atteso il carattere multiforme che possono assumere in concreto gli elementi della «violenza o minaccia», del «danno» e del «profitto ingiusto», escludere a priori, pur sussistendone gli ulteriori requisiti applicativi, la possibilità per il giudice di qualificare il fatto come di particolare tenuità in relazione alle modalità della condotta o alla esiguità del danno o del pericolo, determina la violazione, ad un tempo, del primo e del terzo comma dell'art. 27 Cost.

Si tratta di una preclusione che non consente al giudice, in assenza di una ragione che abbia un comprensibile fondamento logico o politico-criminale, di individualizzare la risposta ordinamentale al fatto realizzato dall'autore, posto che tale giudizio, se deve permettere al giudice di applicare una pena attenuata per garantire la proporzione con il fatto, deve consentire al giudice anche di non applicare affatto una pena a quei fatti che, per la loro tenuità, non appaia affatto meritevoli di una pena. Chiaramente muovendosi nel generale tracciato definito dal legislatore circa i requisiti generali di applicabilità della causa di non punibilità in parola.

Tale preclusione si traduce in un automatismo sanzionatorio privo di fondamento sia sotto il profilo razionale sia sotto il profilo empirico-fattuale. Si è evidenziato infatti che nell'estorsione semplice la condotta può essere realizzata con modalità portatrici di un disvalore d'azione particolarmente tenue (si pensi, come nel caso in esame, alla minaccia che non riguardi beni primari della persona; o alla violenza consistita in una leggera spinta) e finalizzata ad ottenere un profitto, con corrispondente danno particolarmente esiguo (si pensi ad un lucro patrimoniale ammontante a pochi euro o ancora ad un profitto non direttamente patrimoniale). Esemplificando ancora, l'esclusione prevista dall'art. 131-bis, comma 3, n. 3 del codice penale impedirebbe al giudice di applicare la causa di non punibilità all'estorsione tentata realizzata dal figlio appena maggiorenne che dia una leggera spinta alla madre per farsi consegnare le chiavi della macchina per uscire la sera o una modesta somma di denaro per comprare le sigarette (in questo caso, essendovi violenza alla persona, non opererebbe nemmeno la causa di non punibilità di cui all'art. 649 del codice penale).

Tale rigida preclusione, risolvendosi in un automatismo sanzionatorio, non può che essere ritenuta contrastante con il «volto costituzionale dell'illecito penale» che impone la possibilità di adeguare la risposta ordinamentale al fatto (v., tra tutte, Corte costituzionale n. 50 del 1980).

La Corte costituzionale ha più volte sottolineato come l'esigenza che «la pena inflitta al singolo condannato non risulti sproporzionata in relazione alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del fatto da lui commessa» debba assicurare «che la pena appaia una risposta — oltre che non sproporzionata — il più possibile "individualizzata" e dunque



calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di “personalità” della responsabilità penale di cui all’art. 27, primo comma, Cost.» (Corte costituzionale, sentenza n. 222 del 2018).

Si denuncia quindi l’incostituzionalità della norma impugnata anche con riferimento alla violazione del principio di personalità della responsabilità penale di cui all’art. 27, comma 1 della Costituzione.

3.10 Infine, si rileva che l’applicazione di una pena per un fatto dotato di scarsissima offensività e di altrettanto tenue disvalore d’azione non può che risultare contrastante con la finalità rieducativa della pena.

Il sacrificio del bene inviolabile della libertà personale, secondo il nostro ordinamento costituzionale, deve avvenire a fronte di fatti concretamente offensivi di beni giuridici di rango proporzionato al bene sacrificato. Quando tale sacrificio, invece, avviene a fronte di fatti dotati di un’offensività e di un disvalore d’azione così tenue da non apparire meritevole di pena, la sanzione non potrà che essere percepita come ingiusta e sproporzionata dal suo destinatario, precludendo in questo modo all’origine quell’adesione al trattamento sanzionatorio indispensabile per raggiungere l’effetto rieducativo (In questi termini, la Corte costituzionale ha affermato che «una pena palesemente sproporzionata — e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato — vanifica, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa» (sentenze n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993). L’applicazione di una sanzione penale a simili fatti potrebbe rispondere, al più, a logiche di mera deterrenza che si risolverebbero in una strumentalizzazione del singolo per fini di politica criminale, in modo incompatibile con le finalità che il nostro ordinamento assegna alla pena.

Così, la previsione dell’art. 131-*bis*, comma 3, n. 3, codice penale che esclude l’applicabilità della causa di non punibilità del fatto al delitto di estorsione non aggravata di cui all’art. 629, comma 1 del codice penale, imponendo in questo modo l’applicazione di una pena a fatti espressivi di un disvalore così tenue da non meritare una risposta sanzionatoria, si traduce in una norma che consente l’applicazione di una pena che non può perseguire una finalità rieducativa, in questo modo contrastando con il principio di cui all’art. 27, comma 3, Cost.

3.11 I principi di portata generale di cui agli articoli 3 (sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto il profilo della proporzionalità), 27, comma 1 e 3 Cost. devono orientare l’intero sistema penale e hanno trovato applicazione da parte della Corte costituzionale, in misura crescente negli ultimi decenni, sia in materia di cornici sanzionatorie (v. tra gli altri sentenze n. 218 del 1974, 26 del 1979, 176 del 1976, 50 del 1980, 103 del 1982, 49 del 1989 e 409 del 1989, 168 del 1994, 341 del 1994, nonché da ultimo, con un significativo passo in avanti verso uno scrutinio di ragionevolezza intrinseco o un’applicazione del principio di proporzionalità in senso cardinale sentenze n. 236 del 2016 n. 40 del 2019), di circostanze aggravanti (249 del 2010), di circostanze attenuanti (n. 68 del 2012, 120 del 2023 e 86 del 2024), di bilanciamento tra circostanze (sentenze n. 251 del 2012, n. 105 del 2014, n. 106 del 2014 e n. 207 del 2017, n. 73 del 2020) e da ultimo anche in materia di cause di non punibilità (sentenza 156 del 2020).

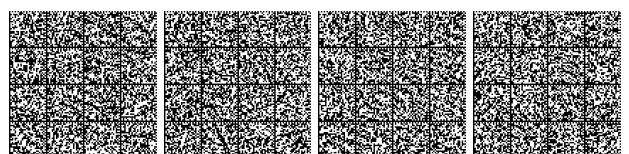
In particolare, occorre soffermarsi sulla sentenza da ultimo citata che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 131-*bis* del codice penale nella sua precedente formulazione per il contrasto con l’art. 3 Cost. in ragione della mancata estensione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai delitti (tra i quali la ricettazione «di particolare tenuità» ai sensi dell’art. 648, secondo comma, codice penale, oggetto del procedimento *a quo*) per i quali non sia previsto alcun minimo edittale e sia dunque applicabile, in forza della previsione generale di cui all’art. 23 del codice penale, il minimo di soli quindici giorni di reclusione, ancorché il massimo edittale fosse superiore alla soglia di cinque anni entro la quale era concedibile la causa di non punibilità.

Tale sentenza, che ha dichiarato assorbiti — ma non infondati — i possibili profili di incostituzionalità della previsione per violazione degli articoli 27, comma 1 e 3 Cost., è significativa ai fini della presente decisione poiché applica il giudizio di ragionevolezza estrinseca (o di «proporzionalità ordinale», secondo l’espressione recentemente utilizzata dalla dottrina più autorevole e aggiornata) ad una causa di esclusione della punibilità.

Da una parte, la sentenza citata ribadisce l’orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui «le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore (*ex multis*, sentenze n. 140 del 2009 e n. 8 del 1996) [...] Muovendo da tale premessa, questa Corte, nella sentenza n. 207 del 2017, ha rilevato che la scelta del legislatore in ordine all’estensione della causa di non punibilità di cui all’art. 131-*bis* del codice penale è sindacabile soltanto per “manifesta irragionevolezza”».

Dall’altra, però, la Corte evidenzia che il fondamento della causa di esclusione in questione risieda nei principi di *extrema ratio* dell’intervento penale e del finalismo rieducativo della pena.

Si ritiene che i principi penalistici fondamentali previsti dalla Costituzione debbano orientare tutte le forme di esercizio della politica criminale di uno Stato di diritto: sia le norme incriminatrici che disciplinano il trattamento sanzionatorio sia le norme che escludono la punibilità. La preclusione dell’applicazione di una causa di non punibilità a fattispecie che ricomprendono nel loro spettro applicativo fatti espressivi di un scarsissimo disvalore sociale non solo



compromette la ragionevolezza intrinseca del sistema penale (introducendo una disparità di trattamento irragionevole rispetto a fatti analoghi in cui la causa di non punibilità è applicabile), ma determina anche una violazione del principio di personalità della responsabilità penale, impedendo l'individualizzazione della risposta ordinamentale, e della finalità rieducativa della pena, imponendo l'applicazione della sanzione penale a fatti non meritevoli di pena a causa della particolare tenuità del loro disvalore d'evento e d'azione.

3.12 Per le ragioni appena esposte si ritiene che l'esclusione della applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis del codice penale al delitto di estorsione non aggravata di cui all'art. 629, comma 1 del codice penale contrasti con il principio di ragionevolezza, con riferimento all'irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato di rapina non aggravata di cui agli articoli 628, comma 1 e 2 del codice penale, e con il principio di proporzione di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché con i principi di personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27, comma 1 Cost. e con la finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 Cost.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e ss. legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, comma 3, n. 3), del codice penale nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629, primo comma, del codice penale, per violazione degli articoli 3, 27, comma 1 e 3, della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso, con conseguente sospensione del termine di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale;

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

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Cassino, 14 luglio 2025

Il giudice: GIOIA

25C00197

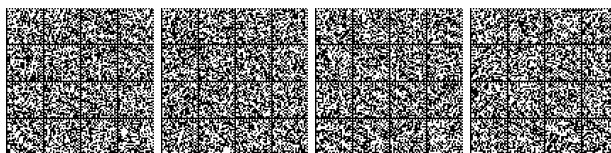
N. 166

*Ordinanza del 2 luglio 2025 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di K. S.*

Patrocinio a spese dello Stato – Condizioni per l'ammissione – Presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'accesso al beneficio per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per determinati reati – Denunciata previsione che ricomprende anche i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di cui al comma 5, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990.

In subordine: Patrocinio a spese dello Stato – Condizioni per l'ammissione – Presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'accesso al beneficio per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per determinati reati – Denunciata previsione che ricomprende anche i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di cui al comma 5, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), del d.P.R. n. 309 del 1990.

In ulteriore subordine: Patrocinio a spese dello Stato – Condizioni per l'ammissione – Presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'accesso al beneficio per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per determinati reati – Denunciata previsione che ricomprende anche i soggetti condannati con sentenza definitiva per il reato di cui all'art. 73, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), del d.P.R. n. 309 del 1990.



- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)), art. 76, comma 4-*bis*.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice dott. Franco Attinà, nel procedimento in epigrafe indicato a carico di S. K., nato in... il..., sedicente (...), elettivamente domiciliato presso l'avv. Ivan Esposito del Foro di Prato;

difeso di fiducia dall'avv. Ivan Esposito del Foro di Prato;

Parla e comprende la lingua italiana

IMPUTATO

A. del reato di cui all'art. 628, commi 1 e 2 c.p., perché, per procurarsi un ingiusto profitto, all'interno dell'esercizio commerciale... sito in Firenze via..., dopo avere prelevato dagli espositori dell'esercizio cinque capi di abbigliamento del valore pari ad euro 164,75, occultandoli all'interno di un borsone che recava con sé ed oltrepassando l'uscita, se ne impossessava, così sottraendo i predetti beni al legittimo proprietario, mediante violenza, esercitata immediatamente dopo la sottrazione dei beni, per assicurarsene il possesso e per procurarsi l'impunità, una volta oltrepassate le casse e l'uscita omettendone il pagamento ed essendo invitato a fermarsi ed a consegnare la merce occultata - consistite nel colpire con il gomito al costato l'addetto alla sicurezza... così cagionandogli le lesioni di cui al capo B.

Con la recidiva reiterata, specifica, infraquinquennale.

In Firenze, il 21 marzo 2025.

B. Del reato p. e p. dagli articoli 582, 585 comma 1, 576 n. 1 in relazione all'art. 61 n. 2 c.p., perché, nell'ambito della condotta di cui al capo A, cagionava a... lesioni del tipo «Trauma contusivo emitorace de in aggressione da parte di persona sconosciuta in corso di turno lavorativo» giudicate guaribili in sei giorni.

Con l'aggravante dell'aver commesso il fatto per eseguire il reato di cui al capo A.

Con la recidiva reiterata, specifica, infraquinquennale.

In Firenze, il 21 marzo 2025.

Premesso che:

in data 21 marzo 2025 S. K. era tratto in arresto dai Carabinieri in quasi flagranza di reato per rapina impropria e lesioni aggravate (capi d'imputazione sopra riportati);

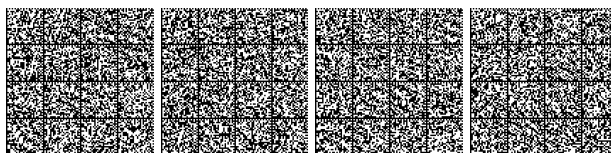
all'udienza del 22 marzo 2025 era convalidato l'arresto (non era applicata alcuna misura cautelare) ed era instaurato il rito direttissimo; era poi chiesto un termine a difesa e veniva formulata riserva di avanzare istanza di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato da parte dell'imputato;

il 28 aprile 2025 l'imputato chiedeva, mediante regolare deposito telematico, di essere ammesso al beneficio in parola;

all'udienza del 22 maggio 2025, il difensore munito di procura speciale chiedeva di procedere con il rito abbreviato; le parti illustravano quindi le rispettive conclusioni ed il giudice all'esito della deliberazione pronunciava sentenza, condannando l'imputato per il fatto di cui al capo A) previa riqualificazione in termini di tentato furto semplice e lo assolveva in relazione al capo d'imputazione B);

occorrendo provvedere sull'istanza di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato a norma dell'art. 96, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, poiché dal certificato penale emergeva una possibile risultanza ostativa all'ammissione al Patrocinio a spese dello Stato. costituita dalla sentenza del Tribunale di Firenze del 19 maggio 2000 (irrevocabile 3 ottobre 2000), era disposta l'acquisizione e materialmente acquisita copia della citata sentenza;

essendo stato il prevenuto destinatario di una sentenza ex art. 444 c.p.p. definitiva per reati ex art. 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aggravati anche ai sensi dell'art. 80, lettere a) e b), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. reati ricompresi tra quelli di cui all'art. 76, comma 4-*bis*, decreto del Pre-



sidente della Repubblica n. 115/2002, e non avendo egli fornito la «prova contraria» di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2010, ai sensi degli articoli 96 e 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 questo giudice dovrebbe rigettare l'istanza di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato;

per poter addivenire ad una corretta decisione su detta istanza appare, tuttavia, necessario il pronunciamento della Corte costituzionale: risulta, infatti, dubbia la legittimità costituzionale della citata norma dicui all'art. 76 comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte io cuiricomprende - tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti -i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati dicui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (escluso il quinto comma) ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

OSSERVA

1. Rilevanza della questione.

1.1. Dal certificato penale dell'imputato emerge una sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti pronunciata nei confronti del medesimo - sotto l'*alias* di C. A. - per alcuni reati in continuazione di cui all'art. 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aggravati ai sensi dell'art. 80, comma 1, lettere a) e b), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (sentenza del Tribunale di Firenze del 19 maggio 2000, irrevocabile il 3 ottobre 2000).

È stata acquisita detta sentenza, i cui capi d'imputazione, riferiti a C. A. e ad altri soggetti, coimputati o giudicati separatamente, così recitavano:

IMPUTATI

Unitamente a varie altre persone nei confronti delle quali si procede allo stato separatamente:

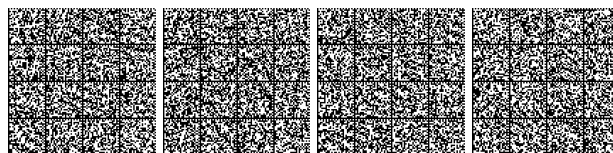
A) del delitto p. e p. dall'art. 74 nn. 1, 2, 3 e 4, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), in quanto tra loro e con altre persone non identificate, nonché con minorenni, tra cui..., ..., per i quali procede l'a.g. competente, prevalentemente nel Parco delle Cascine, si associavano - con suddivisione di compiti, ruoli, differenti condotte ed attività materiali - allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'art. 73, commettendo effettivamente quelli di cui al capo seguente. In particolare, ... agendo come capi che promuovevano, dirigevano ed organizzavano l'associazione, essendo il numero degli associati superiore a dieci, essendovi tra i partecipanti numerose persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti, essendo l'associazione armata quanto meno di coltelli.

Firenze, dal 4 giugno 1999 al 1° luglio 1999.

B) del delitto p. e p. dagli articoli 81, 1° e 2° comma, c.p., 73 nn. 4 e 6, 80 lett. a), decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope continuato plu-riaggravato), in quanto commettendo più violazioni della medesima disposizione di legge e con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, anche in tempi diversi, essendo commesso il fatto da più di tre persone in concorso materiale e/o morale tra loro, con azioni e condotte distinte e/o congiunte, alcuni fungendo da vedette, altri consegnando la sostanza, altri ricevendo il denaro, altri tenendo i rifornimenti, altri fornendo le direttive, venendo in svariati casi consegnata la sostanza a persone di età minore, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17:

illecitamente detenevano, fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75, per vendere, quantità non precisata non modica, spesso in panetti da gr. 100 ciascuno, di hashish, sostanza stupefacente di cui alle tabelle II e IV previste dall'art. 14, essendo state rinvenute nel sottobosco del Parco delle Cascine, nei pressi delle cabine elettriche vicino la staccionata, 2 confezioni di nastro adesivo di forma rettangolare di cm. 15×10×15 idonee a contenere e presumibilmente contenenti kg. 1, in data 5 giugno, nonché per essere stati in possesso di gr. 75,9 rinvenuti nel suddetto Prato in data 14 giugno, gr. 198,15 lasciati da..., minorenne, nello zaino a piazzale del Re in data 25 giugno gr. 29,36 rinvenuti in terra in data 1° luglio, gr. 34,73 sequestrati ad Abdoul Said in data 1° luglio;

offrivano in vendita, tra gli altri, tra cui vari passanti occasionali e in plurime occasioni, agli Ufficiali ed Agenti di P.G., dott. ..., Isp. , V.Isp...., Ag. S... la suddetta sostanza;



vendevano, in plurime occasioni, ad innumerevoli persone, di cui molte non identificate ma videofilmate, tra le quali i conducenti e passeggeri di svariati ciclomotori ed autovetture di cui veniva presa la targa, nonché a..., quantità imprecisata, modica, della stessa sostanza;

erano in possesso, in occasione dell'arresto o fermo o di altro controllo precedente, di varie somme di denaro (in particolare... della somma di L. 250.000 nel giugno..., della somma di L. 3.200.000 in data 25 giugno e di quella sequestrata di L. 4.300.000 il 1° luglio..., che si presentava con abiti sporchi e bagnati in occasione del fermo, della somma di L. 327.000 sequestrata il 1° luglio, della somma di L. 500.000 sequestrata in data 1° luglio, Saad della somma di L. 350.000 in data 1° luglio, tutti della somma di L. 1.532.000 e di 5 dollari, rinvenuti nell'autobus... della Polizia Penitenziaria che li trasferiva in carcere in data 2 luglio 1999, della somma di L. 1.050.000 in data 8 luglio, da presumersi provento di pregressa attività di spaccio.

Con l'aggravante di cui all'art. 80, lett. b) in relazione al caso previsto dal n. 4 del primo comma dell'art. 112 c.p. per...

Con la recidiva reiterata specifica per ... con l'alias di...

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale per...

Con la recidiva specifica infraquinquennale per...

Con la recidiva reiterata plurima specifica infraquinquennale per... con l'alias...

Con la recidiva specifica infraquinquennale per... con l'alias...

Con la recidiva generica infraquinquennale per...

Con la recidiva specifica infraquinquennale per... con l'alias di...

Con la recidiva reiterata plurima specifica infraquinquennale per... anche con l'alias e differenti dati anagrafici.

Con la recidiva specifica infraquinquennale per...

Con la recidiva specifica per... con l'alias...

Con la recidiva reiterata infraquinquennale per...

Con l'alias

e con la recidiva specifica infraquinquennale per...

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale sotto l'alias... nato in... il... e di... nato a... l'... e di...

In Firenze dal 4 giugno 1999 al 1° settembre 1999.

Per quanto qui d'interesse, dalla lettura della sentenza emerge che la richiesta di applicazione pena postulava il riconoscimento dell'ipotesi di cui all'art. 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 in relazione al capo A). Il Tribunale di Firenze, in accoglimento della richiesta, così disponeva: «sull'accordo delle parti, con l'attenuante ex art. 74, VI comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nonché attenuanti generiche, attenuanti tutte ritenute prevalenti sulle aggravanti contestate e sulla recidiva contestata a , ritenuti i reati *sub A)* e *B)* sotto il vincolo della continuazione e con la diminuzione del rito, applica a... e... la pena di anni due di reclusione ciascuno e... ed... la pena di anni uno e mesi sei di reclusione ciascuno».

1.2. L'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 prescrive che «Per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati di cui agli articoli 416-bis del codice penale, 291-quater del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 80, e 74, comma 1, del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, e per i reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, ai soli fini del presente decreto, il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti» (disposizione introdotta dall'art. 12-ter, comma 1, lett. a), decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125: mentre, il solo riferimento ai reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto si deve al successivo decreto legislativo 7 marzo 2019, n. 24).

Sul punto, è intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 139 del 2010, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 «nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocino a spese dello Stato, non ammette la prova contraria».

In particolare, la Corte affermava che «L'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria, non elimina dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore, che continua dunque ad implicare una inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocino. Spetterà al richiedente



dimostrare, con allegazioni adeguate, il suo stato di «non abbenza», e spetterà al giudice verificare l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di ogni necessario strumento di indagine. Certamente non potrà essere ritenuta sufficiente una semplice auto-certificazione dell'interessato, peraltro richiesta a tutti coloro che formulano istanza di accesso al beneficio, poiché essa non potrà essere considerata «prova contraria», idonea a superare la presunzione stabilita dalla legge. Sarà necessario, viceversa, che vengano indicati e documentati concreti elementi di fatto, dai quali possa desumersi in modo chiaro e univoco l'effettiva situazione economico-patrimoniale dell'imputato».

1.3. Al cospetto di tale quadro normativo e a fronte dei precedenti penali dell'istante, in via preliminare si deve osservare che, sebbene l'art. 76, comma 4-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 faccia riferimento testuale al solo caso dell'intervenuta sentenza penale di condanna irrevocabile, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto condivisibilmente che in tale nozione vi rientri anche la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti di cui all'art. 444 c.p.p. (*cf.* in tal senso Cass. Pen., Sez. IV, 6 febbraio 2025, n. 4816), a mente della generale equiparazione disposta dall'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p. (non incisa, per quanto in questa sede di rilievo, dalla novella del 2022).

Inoltre, occorrere interrogarsi in ordine alla portata estintiva degli effetti penali della sentenza di patteggiamento al ricorrere delle condizioni descritte dall'art. 445, comma 2, c.p.p., atteso che il richiedente l'ammissione al beneficio non risulta aver commesso reati nel quinquennio successivo all'irrevocabilità della citata sentenza del 19/05/2000. Sul punto, nondimeno, si è pronunciata recentemente, con argomentazioni condivisibili, la Suprema Corte, affermando - in accordo con i criteri interpretativi tracciati dalle Sezioni Unite del 1994 (Cass. Pen., Sez. Un., 20 aprile 1994, n. 7) e dalla giurisprudenza successiva che di tali criteri ha fatto applicazione (si citano, tra le altre, Cass. Pen., Sez. 5 n. 24089 del 5 maggio 2022, Cupo. Rv. 283222-01; Sez. 2 n. 994 del 25 novembre 2021, dep. 2022, Raccuia, Rv. 282515; Sez. 6 n. 39820 del 30 maggio 2019, Laghi, Rv. 277064; Sez. 1, n. 18233 del 26 marzo 2019, Colavita, Rv. 275469-01; Sez. 6, n. 37472 del 20 giugno 2017; Sez. 1, n. 1063 del 17 dicembre 2008, dep. 2009, Fraticelli, Rv. 243929) - che «[...] la preclusione all'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello stato connessa alla condanna definitiva in ordine a determinati reati non sia effetto penale soggetto all'estinzione ai sensi dell'art. 445, comma del codice di procedura penale, e che, pertanto della precedente condanna, sia pure estinta, il giudice chiamato a decidere sull'istanza debba tenere conto» e che, quindi, «[...] la condanna, ai fini dell'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello stato, continua a esplicare i suoi effetti, non potendo essere ricompresa fra gli effetti penali ad essa ricollegabili la preclusione individuata dall'art. 76, comma 4-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002» (così, Cass. Pen., Sez. IV, 6 febbraio 2025, n. 4816).

D'altronde, la stessa Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 139 del 2010 ha ritenuto che l'estinzione degli effetti penali (in quel caso conseguente alla riabilitazione) non rilevi ai fini della presunzione di cui all'art. 76, comma 4-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Pertanto, deve vagliarsi il ricorrere dei presupposti per l'attivazione della presunzione (*iuris tantum*) di cui all'art. 76, comma 4-*bis*, cit.

1.4. È necessario compiere distinti rilievi in relazione ai due capi d'imputazione relativi alla sentenza di patteggiamento richiamata e acquisita agli atti.

1.4.1 Quanto al capo A), giova evidenziare che, sebbene tale sentenza faccia espresso riferimento alla natura attenuante dell'ipotesi di cui al comma 6 dell'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, la giurisprudenza ormai unanimemente riconosce la natura di titolo autonomo di reato quanto all'associazione criminale finalizzata allo spaccio di lieve entità; e pertanto, allume di ciò e in ossequio al dato letterale dell'art. 76, comma 4-*bis*, cit. che si limita a richiamare l'art. 74, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, questo giudice ritiene che debba applicarsi il regime ordinario per l'ammissione al Patrocinio a spese dello Stato, con esclusione dell'operatività della presunzione di cui al citato comma 4-*bis*.

D'altra parte, in materia per molti versi affine, in ragione di tale natura autonoma del delitto ex art. 74 comma 6 decreto del Presidente della Repubblica 309/1990, la Corte di cassazione (si vedano Cass. Sez. 3, n. 27770 dell'11 giugno 2015 e Cass. Sez. 6, n. 6247 dell'11 gennaio 2024) ha ad esempio affermato che l'istituto della confisca allargata, applicabile ai delitti ex art. 74, commi 1 e 2 decreto del Presidente della Repubblica 309/1990 - prima in ragione della previsione diretta da parte dell'art. 12-*sexies*, comma 1, decreto-legge n. 306/1992, ora in ragione del combinato disposto degli articoli 240-*bis* c.p. e 51 comma 3-*bis* c.p.p. - non si applica nel caso di condanna per il reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di fatti di lieve entità di cui all'art. 74, comma 6 decreto del Presidente della Repubblica 309/1990.

1.4.2 Quanto, invece, al capo B), pura seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2022, le ipotesi criminose di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, diverse da quelle di cui al quinto comma, sono ostative al procedimento ordinario di ammissione al beneficio ove ricorra una qualunque delle aggravanti



previste dall'art. 80 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, dovendo in tal caso operare la citata presunzione di superamento dei limiti reddituali.

Nella sentenza del 19 maggio 2000 all'imputato non è stata riconosciuta l'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (né come ipotesi attenuata, né come ipotesi autonoma di reato).

Né il fatto che per il capo *A*) sia stata riconosciuta l'ipotesi di cui all'art. 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (associazione costituita per commettere i fatti descritti dall'art. 73, comma 5), consente di per sé di ritenere che per il capo *B*) sia stata riconosciuta l'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5: tale riconoscimento non risulta né dal dispositivo né dalla motivazione della sentenza, per cui in questa sede non ci si può discostare dalla qualificazione giuridica data in sentenza; inoltre, astrattamente la costituzione di un'associazione per commettere fatti di spaccio di lieve entità di per sé è compatibile con la successiva realizzazione di singoli fatti che non siano di lieve entità; infine, si deve rilevare che il citato capo d'imputazione contempla la detenzione di vari etti di sostanza stupefacente, per cui il mancato riconoscimento dell'ipotesi di lieve entità non risulta eccentrico rispetto agli indirizzi dominanti della giurisprudenza.

1.4.3 In definitiva, mentre il citato capo *A*) non costituisce un reato ostativo, l'intervenuta condanna (*rectius* applicazione pena) per il capo *B*) determina ai sensi dell'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 una presunzione di superamento della soglia di reddito per l'ammissione al Patrocinio a spese dello Stato.

1.5. Nel caso di specie, nell'istanza di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato del 28.04.2025 l'imputato ha autodichiarato: 1) un reddito personale «risultante dalla ultima dichiarazione, e determinato secondo le modalità indicate negli articoli 76 (L) e 92 (L) decreto del Presidente della Repubblica n. 30 maggio 2002, n. 115 pari a euro 3.616,22 per anno fiscale 2022 ed euro 4.000,00 per l'anno fiscale 2023 ed euro 1.000,00 per anno fiscale 2024 quindi non superiore al limite previsto dalla legge»; 2) di non convivere con alcuno e che pertanto non vi sono altri redditi familiari da computare ai fini dell'istanza in esame; 3) di non essere titolare di diritti reali su beni immobili e mobili registrati, né in Italia né all'estero; 4) di essere senza fissa dimora e di avere trascorso lunghi periodi di detenzione. Ha allegato inoltre la richiesta all'autorità consolare della prescritta certificazione circa eventuali redditi all'estero.

L'istante ha, pertanto, omesso di fornire la prova contraria che sarebbe stata necessaria a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2010, limitandosi a presentare la consueta autocertificazione e allegando unicamente una certificazione unica e due buste paga del 2022.

1.6. Tanto posto, una volta preso atto della citata sentenza del 19 maggio 2000 (irrevocabile il 3 ottobre 2000) relativa ad un reato ricompreso nell'elenco di cui all'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (nel caso di specie rispetto al reato *ex art.* 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ricorrono ben due circostanze aggravanti *ex art.* 80), in assenza di ogni prova di segno contrario alla presunzione *iuris tantum* prevista dall'ordinamento, ai sensi dell'art. 96, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 questo giudice dovrebbe respingere l'istanza di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato.

1.7. Si dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui ricomprende - tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti - i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 diversi dall'ipotesi attenuata del quinto comma, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

1.8. Se detta questione di legittimità fosse accolta, venendo meno la presunzione di un reddito in capo all'imputato superiore alle soglie di legge, l'istanza di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato, viceversa, potrebbe e dovrebbe essere accolta. La questione in oggetto pare, pertanto, rilevante ai fini dell'accoglimento o del rigetto dell'istanza di ammissione al beneficio.

2. La non manifesta infondatezza della questione.

2.1. Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 30 maggio 2002, n. 115 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia») nella parte in cui ricomprende, tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti per l'assunzione al Patrocinio a spese dello Stato - i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (nelle ipotesi diverse da quella di cui al quinto comma) aggravati dalle circostanze previste dall'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

2.2. La Corte costituzionale con la sentenza n. 139 del 2010 ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 «nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocino a spese dello Stato, non ammette la prova contraria».



A seguito di detta sentenza, dunque, la presunzione introdotta con il decreto-legge n. 92/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2008, non è più assoluta, ma soltanto relativa, ammettendo una prova contraria da parte dell'interessato. È già dunque venuto meno quell'automatismo insuperabile che maggiormente strideva con i principi costituzionali.

2.3. Ciononostante, sebbene il ricorrere nel certificato del casellario giudiziale di condanne irrevocabili per uno dei reati indicati dall'art. 76, comma 4-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 non costituisca più un ostacolo invalicabile all'accesso al Patrocinio a spese dello Stato, la delineata presunzione *iuris tantum* rappresenta una significativa limitazione del diritto di difesa al lume della gravosità dell'onere probatorio posto a carico dell'istante, il quale deve, in ultima analisi, soddisfare la prova di un fatto negativo.

In virtù di tale rilievo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 223 del 2022, rammentando che «È costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione del principio secondo il quale il diritto dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato è inviolabile nel suo nucleo intangibile, quale strumento fondamentale per assicurare l'effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio (di recente, sentenze n. 10 del 2022, n. 157 del 2021 e n. 80 del 2020)», ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 76, comma 4-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui comprende nell'elenco di reati «spia» delle ricchezze delittuose anche l'autonoma ipotesi di reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, quantunque aggravate ai sensi dell'art. 80 del medesimo Testo unico.

2.4. Si ritiene, nondimeno, che la presunzione, anche solo relativa, dettata dall'art. 76, comma 4-*bis* per i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, aggravati ex art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, violi i principi di cui agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

2.5. La disposizione censurata, per come manipolata dai pronunciamenti della Corte, sancisce una presunzione (vincibile, con onere a carico dell'istante) di disponibilità di ricchezze delittuose laddove il richiedente l'ammissione al beneficio sia già stato condannato per le seguenti ipotesi di reato: *a)* delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p.; *b)* altri reati aggravati dal c.d. metodo mafioso o dell'agevolazione mafiosa; *c)* delitto di cui all'art. 291-*quater* decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973 (così testualmente, ma invero il riferimento oggi va a quanto trasposto nell'art. 86, decreto legislativo n. 141 del 2024): associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati; *d)* reati di cui all'art. 73 (esclusa l'ipotesi del comma 5), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aggravati ai sensi dell'art. 80 del medesimo Testo unico; *e)* delitto di cui all'art. 74, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990; *f)* reati tributari inerenti alle imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

I reati (accertati con sentenza irrevocabile) che fanno scattare la presunzione sancita dal comma 4-*bis* dell'art. 76 cit. sono tutti accumulati da un elemento indefettibile che, ad un tempo illumina la *ratio* della disposizione e giustifica sul piano della ragionevolezza l'imposizione di un così gravoso onere probatorio a carico dell'istante. Fra questi non si giustifica, tuttavia, la presenza dei reati ex art. 73 (diversi dall'ipotesi di cui al quinto comma) aggravati ai sensi dell'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

2.6. La *ratio* della norma di cui all'art. 76, comma 4-*bis* è, infatti, quella di «evitare che soggetti in possesso di ingenti ricchezze, acquisite con le attività delittuose [...] indicate, possano paradossalmente fruire del beneficio dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato, riservato, per dettato costituzionale (art. 24, terzo comma), ai «non abbienti». Tale eventualità è resa più concreta dall'estrema difficoltà di accertare in modo oggettivo il reddito proveniente dalle attività delittuose della criminalità organizzata, a causa delle maggiori possibilità, per i partecipi delle relative associazioni, di avvalersi di coperture soggettive e di strumenti di occultamento delle somme di denaro e dei beni accumulati» (così, testualmente, Corte costituzionale, sentenza n. 139 del 2010; nello stesso senso si veda la più recente sentenza n. 223 del 2022).

Se tale è l'obiettivo del legislatore, a fronte dei valori di *rango* costituzionale in gioco la disciplina in esame condensa un «bilanciamento di due esigenze contrapposte: per un verso, garantire la difesa ai non abbienti, in attuazione dell'art. 24, terzo comma, Cost., e, per un altro, evitare che possa giovarsi del beneficio colui il quale, sebbene formalmente nullatenente, di fatto possieda adeguate risorse finanziarie, a volte anche ingenti, derivanti dal compimento di attività criminose» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 223 del 2022).

Giova rammentare, nondimeno, che «il diritto dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato è inviolabile nel suo nucleo intangibile, quale strumento fondamentale per assicurare l'effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio (di recente, sentenze n. 10 del 2022, n. 157 del 2021 e n. 80 del 2020)» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 223 del 2022) e che, a sua volta, il diritto di difesa rappresenta un valore supremo, facente parte del compendio di valori identificativi, irrinunciabili ed irretrattabili dell'ordinamento costituzionale, e come tale valevole a impedire l'ingresso di qualunque norma esterna che vi si ponga in contrasto, nonché insuscettibile di revisione costituzionale in



peius (ex multis, si v. Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2014). In virtù di tali rilievi, ogni disposizione di legge che tenda a limitare l'accesso al beneficio del Patrocinio a spese dello Stato ovvero ne renda più gravoso il riconoscimento deve essere scrutinata con particolare rigore sul piano della razionalità intrinseca e della proporzione del citato bilanciamento.

2.7. Tanto posto preliminarmente, occorre evidenziare come la matrice unitaria dei reati contemplati dall'art. 76, comma 4-*bis*, cit. debba essere rintracciata nella peculiare capacità del reato commesso di produrre profitto illecito. Ciò solo infatti) consente di giustificare l'onere probatorio (particolarmente gravoso) cui l'istante è assoggettato in deroga al procedimento ordinario di ammissione al beneficio. Tale profilo di redditività del reato ha carattere indefettibile. Tuttavia, sovente si affianca ad un secondo requisito costituito dalla stabilità dell'attività criminosa lucrativa. Quest'ultimo connotato è stato particolarmente valorizzato sul piano della giustificazione della norma, dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 139 del 2010 e n. 223 del 2022, poiché rinforza la ragionevolezza della presunzione di disponibilità di ricchezze illecite; la stabile dedizione ad attività delittuose lucrative rappresenta, con ogni evidenza, un ulteriore e pregnante indice della disponibilità di ricchezze criminose. la quale può legittimamente presumersi *iuris tantum* al fine di non ammettere, un soggetto apparentemente non abiente al beneficio del Patrocinio a spese dello Stato avente precisa copertura costituzionale (art. 24, comma III, Cost.) e avente intimo nesso di strumentalità col diritto inviolabile di difesa.

Cionondimeno, appare necessario rimarcare con nettezza che la *rario* fondamentale della disposizione si concentra - e non potrebbe essere altrimenti - sulla idoneità del fatto noto (tipo di reato per il quale è intervenuta condanna irrevocabile) a far inferire il fatto ignoto (la disponibilità di ingenti risorse derivanti da reato) e quindi sulla spiccata idoneità dei reati ostativi a produrre significative ricchezze criminose. Questo elemento costituisce il carattere minimo che ineluttabilmente devono presentare i reati che vogliano abitare legittimamente il catalogo di cui al comma 4-*bis*, dell'art. 76 cit.; pertanto, il carattere stabile ed associativo di alcuni dei reati ivi menzionati non può mai avere rilievo autonomo, dovendosi invece tale carattere necessariamente innestare in un contesto criminoso avente di per sé carattere lucrativo.

Quanto affermato si trae tanto dall'analisi delle fattispecie ivi considerate (specie alla luce del recente intervento del legislatore di cui al decreto legislativo 7 marzo 2019, n. 24, il quale, mediante l'art. 3, ha aggiunto talune classi di reati tributari alla lista dei c.d. reati ostativi in commento), quanto dalla riflessione in ordine ad alcune gravissime fattispecie delittuose che sono escluse dal citato comma 4-*bis*.

2.8. Passando in sintetica rassegna le categorie di reati contemplati dall'art. 76, comma 4-*bis*, cit., è agevole intuire come tali reati non abbiano cittadinanza nella disposizione da ultimo citata in virtù della loro gravità, bensì in forza della loro accentuata capacità di generare profitti criminali.

2.9. Quanto ai delitti legati al fenomeno delle organizzazioni criminali, infatti, il comma 4-*bis* menziona tassativamente le ipotesi (i) dell'associazione mafiosa (ex art. 416-*bis* c.p.), (ii) dell'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati (di cui all'art. 291-*quater* decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973, oggi trasposta nell'art. 86, decreto legislativo n. 141 del 2024) e (iii) dell'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (ex art. 74, comma 1, t.u. stup.).

La prima ipotesi si caratterizza (al netto della sua gravità e della capacità di generare allarme sociale per il severo pericolo generato rispetto all'ordine pubblico) per la capacità di produrre proventi delittuosi ingenti, atteso che l'associazione è mafiosa non solo quando il c.d. metodo mafioso è impiegato al fine di commettere delitti o a turbare il circuito democratico, ma anche quando questo è utilizzato «per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti» (art. 416-*bis*, comma III, c.p.).

La seconda ipotesi rappresenta, ancora, un'associazione per delinquere speciale, caratterizzata dalla capacità di introitare significativi profitti illeciti, giacché la fattispecie è integrata solo se l'associazione è volta a commettere i delitti di cui all'art. 84, decreto legislativo n. 141 del 2024 (contrabbando di tabacchi) e di cui all'art. 40-*bis*, decreto legislativo n. 504 del 1995 (evasione delle accise sui tabacchi); tali reati-scopo sono idonei a produrre ricchezze illecite per gli autori degli stessi sia in ragione del tipo di fenomeno criminoso in cui si inseriscono, sia per l'esistenza di soglie di punibilità degli stessi che hanno l'effetto di espungere dall'ordinamento penale quelle condotte di contrabbando o evasione (e, dunque, la relativa associazione) delle accise di modico rilievo.

Infine, la terza ipotesi è costituita da un'associazione che si connota per la finalità di compiere delitti di traffico di stupefacenti di cui all'art. 73, diversi dall'ipotesi lieve del quinto comma; in coerenza, infatti, con l'autonomia dei titoli di reato di cui al comma I e di cui al comma 6 dell'art. 74 (sulla quale si è espressa con chiarezza la giurisprudenza di legittimità: Cass. Pen., Sez. VI, 19 gennaio 2023, n. 10685; Sez. III, 22 gennaio 2021, n. 19150; Sez. III, 6 febbraio 2018, n. 44837, Sez. U., sentenza n. 34475 del 23 giugno 2011). l'art. 76, comma 4-*bis*, cit. richiama ai fini della pre-



sunzione in scrutinio la sola ipotesi di cui all'art. 74, comma 1, t.u. stup., poiché, con ogni evidenza, solo quest'ultima fattispecie manifesta una qualificata idoneità a produrre ricchezze delittuose. V'è di più: il richiamo espresso al solo primo comma dell'art. 74 porta a ritenere che la presunzione operi solo con riguardo a chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia tale associazione, con esclusione dei casi di mera partecipazione all'associazione criminale.

Tanto evidenziato la conclusione secondo cui il comma 4-bis dell'art. 76 cit. richiama solo alcune forme di associazione criminale, selezionando le non tanto per la loro grave offensività, ma per la speciale attitudine a generare notevoli proventi criminosi, è corroborata, tra i vari indici, anche dall'assenza, da una parte, dell'ipotesi di cui all'art. 416 c.p. e, dall'altra, delle associazioni sovversive o con finalità di terrorismo (articoli 270 e 270-bis c.p.). L'associazione criminale semplice (art. 416 c.p.), infatti, non sembra essere esclusa in quanto meno grave di quelle richiamate dall'art. 76 cit., bensì per l'ampio spettro del fenomeno incriminato, che tende a colorarsi in varia modalità a seconda del tipo di reati-scopo perseguiti dagli associati; questi potrebbero avere o meno attitudine ad assicurare proventi criminosi.

Chiarisce, inoltre, che il criterio discretivo non risiede nella gravità oggettiva del fatto anche l'assenza, nel comma 4-bis, dell'art. 76 cit., delle associazioni eversive e con finalità di terrorismo. Queste ultime, ancorché si appalesino come di pari o maggiore gravità rispetto a talune delle associazioni richiamate dall'art. 76 cit., non trovano spazio nel citato comma 4-bis perché, evidentemente, sono aliene rispetto al fenomeno della produzione di ricchezze delittuose.

2.10. Analizzate le ipotesi riconducibili alla criminalità organizzata, rimangono, tra i reati cd. ostativi, i reati aggravati ai sensi dell'art. 416-bis.1 c.p., i reati tributari e i delitti di spaccio non lieve aggravati ai sensi dell'art. 80 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Quanto ai reati connotati dal metodo mafioso o dalla finalità di agevolare l'associazione mafiosa, possono estendersi le argomentazioni espresse in ordine alla capacità del metodo mafioso di produrre ricchezze illecite a prescindere dalla tipologia dei reati-fine commessi.

Quanto ai reati fiscali, oltre alla loro eventuale idoneità a produrre profitti illeciti ingenti, rileva la loro inerenza a fatti espressivi di una diretta capacità contributiva, per cui anche l'inclusione dei citati reati risulta perfettamente congruente con l'espostaratio dell'art. 76 cit.

Quanto, infine, ai delitti di cui all'art. 73 (esclusa l'ipotesi del comma 5) decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aggravati ai sensi dell'art. 80, si profilano seri dubbi di legittimità costituzionale, in forza di una pluralità di rilievi che prendono le mosse da quanto osservato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 223 del 2022. Nonostante la gravità e la riprovevolezza di tali ipotesi delittuose, infatti, l'inclusione di queste ipotesi pare entrare in patente conflitto con la *ratio* dell'art. 76, comma 4-bis, cit., il cui rispetto è essenziale a giustificare, sul terreno del delicato bilanciamento tra principi che si confrontano, la limitazione del diritto di accesso al beneficio di cui all'art. 24, comma III, Cost. e, dunque, per estensione, del diritto fondamentale di difesa.

2.11. Un primo profilo di irragionevolezza intrinseca della scelta legislativa è costituito dal chiaro dato per cui le aggravanti del primo comma dell'art. 80 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sebbene imprimano al fatto una maggiore offensività, meritevole di una più aspra sanzione, per nulla incidono sul coefficiente di redditività dei delitti di non lieve entità dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Si tratta in definitiva, di principi già ricavabili dalla precedente sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2022 (*cfr.* par. 12 cons. in dir.).

La Corte in quell'occasione ha limitato il *thema decidendum* alle ipotesi lievi del quinto comma (nel caso all'epoca sottoposto all'attenzione della Corte l'imputato era gravato da un precedente per due reati *ex* art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica 309/1990 aggravati ai sensi dell'art. 80, lettere *a*) e *g*) decreto del Presidente della Repubblica 309/1990) rispetto alle quali ancor più palese era l'irrazionalità dell'opzione legislativa.

I medesimi argomenti possono tuttavia essere spesi anche con riguardo agli altri delitti incriminati dall'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. Questi reati, infatti, nella loro unitarietà non sono di per sé stessi idonei a indiziare, secondo l'*id quod plerumque accidit*, l'ingente disponibilità di risorse delittuose. I reati di spaccio, coltivazione e traffico di stupefacenti di cui all'art. 73 cit., quando non aggravati dall'ingente quantità *ex* art. 80, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, abbracciano una fenomenologia criminale che, sebbene sia distinta dal piccolo spaccio al dettaglio, non appare affatto connotata dalla produzione di ingenti profitti delittuosi.

Giova rammentare, in tal senso, che la Suprema Corte, nel tentativo di rendere prevedibili le decisioni giudiziali in materia di spaccio lieve e non, ha tracciato in chiave descrittivo-ricognitiva i livelli quantitativi oltre i quali la giurisprudenza di legittimità riconosce, generalmente, le ipotesi del primo e del quarto comma in luogo dell'ipotesi lieve del quinto comma (*cfr.* la ormai nota Cass. Pen., Sez. VI, 3 novembre 2022, n. 45061). In questa prospettiva, e a titolo esemplificativo, è emerso come la giurisprudenza abbia talora ritenuto integrata l'ipotesi dell'art. 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 a fronte della detenzione di qualche etto di marijuana e l'ipotesi



dell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 anche a fronte di quantitativi di cocaina ampiamente inferiori ai 100 grammi. Si tratta di fenomeni di spaccio ben distanti dal grande traffico di stupefacenti, sia dal punto dell'offensività in concreto, sia in punto di redditività del reato.

Le fattispecie base dell'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 comprendono quindi anche fatti di spaccio che non rendono ragionevole presumere in capo al relativo autore la disponibilità di significative ricchezze criminali.

2.12 Le circostanze aggravanti di cui all'art. 80, comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nulla aggiungono, in termini di redditività, rispetto alle fattispecie base del reato (ma anzi in alcuni casi l'aggravante esclude la redditività del reato di spaccio), in manifesto contrasto con la *ratio* giustificatrice del gravoso regime di cui all'art. 76, comma 4-bis, cit.

Nel caso di specie, ad esempio, l'istante è stato condannato in relazione al delitto di cui all'art. 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, aggravato per aver commesso il fatto avvalendosi di minorenni e per aver ceduto la sostanza anche a soggetti minorenni.

Si tratta di elementi circostanziali che certamente aggravano la dimensione offensiva del fatto ma che non incidono minimamente sulla capacità del fatto delittuoso di produrre maggiori guadagni o comunque su altri profili che possano determinare in capo al relativo autore un accumulo di profitti tale da escluderlo in permanenza dal gratuito patrocinio. Nessuna massima di comune esperienza porta a ritenere che colui che ceda sostanze stupefacenti a soggetti minorenni (o anche solo detenga sostanze stupefacenti destinate a soggetti minorenni) maturi per ciò solo un maggior reddito o riesca ad accumulare maggiori ricchezze, in modo permanente nel tempo, rispetto a chi effettui analoghe cessioni nei confronti di soggetti maggiori di età. Né colui che abbia in passato venduto sostanze stupefacenti a soggetti minorenni può normalmente (tanto meno per il solo fatto di avere effettuato le cessioni nei confronti di soggetti minorenni) «avvalersi di coperture soggettive e di strumenti di occultamento delle somme di denaro e dei beni accumulati».

Tale rilievo vale equamente per tutte le ipotesi aggravanti descritte dal primo comma dell'art. 80, il cui richiamo ad opera dell'art. 76, comma 4-bis, cit. si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di proporzione nella limitazione dei diritti fondamentali (tra cui quelli scolpiti nell'art. 24 Cost.).

In sostanza, i reati di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 non paiono idonei a giustificare la presunzione (sia pur relativa) che costituisce la *ratio* dell'art. 76, comma 4-bis, a prescindere dalla sussistenza o meno di taluna delle aggravanti di cui all'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

In ogni caso, le citate aggravanti non incidono in alcun modo sulla redditività del reato; quindi - posto che lo stesso legislatore non ha ritenuto i reati di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (pur diversi dall'ipotesi della lieve entità) idonei a far presumere un reddito superiore alla soglia di legge - non si vede come la circostanza che detti reati siano stati posti in essere avvalendosi di un minore (o di una persona dedita all'uso di sostanze stupefacenti) o nei confronti di un minore (o in prossimità di una scuola o di una caserma) possa, al contrario, giustificare la citata presunzione.

La norma censurata, per di più, presume il superamento del limite reddituale per accedere al beneficio anche quando è proprio l'integrazione dell'aggravante ad escludere il profitto del reato. La presunzione *ex* art. 76 comma 4-bis cit. opera, infatti, anche quando la precedente condanna si riferisce a reati di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aggravati dalla lett. f) dell'art. 80, ossia laddove «l'offerta o la cessione è finalizzata ad ottenere prestazioni sessuali da parte di persona tossicodipendente». Si tratta di una ipotesi in cui la sostanza stupefacente viene impiegata come merce di scambio per ottenere, da parte di un soggetto in condizione di specifica debolezza, prestazioni sessuali e non denaro o altra utilità di carattere economico. Il delitto così circostanziato appalesa una spiccata gravità plurioffensiva, ma si caratterizza proprio per la tendenziale esclusione di un profitto economico.

2.12. Alla luce di quanto sopraesposto, deve osservarsi come tutti i reati dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 non manifestino quella spiccata redditività che valga a giustificare, sul piano del bilanciamento tra valori in gioco, la presunzione sancita dalla disposizione censurata e, dunque, la limitazione del diritto di accesso al beneficio oggetto di specifica garanzia costituzionale (art. 24, comma III. Cost.).

L'inclusione nel catalogo dell'art. 76, comma 4-bis dei reati di cui all'art. 73 aggravati *ex* art. 80 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 appare, dunque, costituzionalmente illegittima nella parte in cui ricomprende anche le aggravanti previste dal primo comma dell'art. 80, le quali descrivono elementi aggravatori idonei ad incidere non sul profilo della redditività del delitto, ma solo sul piano della gravità del fatto. La particolare gravità o odiosità di un reato non può però comportare il più difficile accesso per il futuro al Patrocinio a spese dello Stato di colui che se ne sia reso responsabile, comunque garantito ai non abbienti dall'art. 24, comma 3 Cost. Si tratterebbe di una compressione del diritto di difesa *ex* art. 24, comma 2 Cost. rispetto ai successivi processi, che non troverebbe giustificazione



in alcuna ulteriore legittima esigenza e che non può essere legittimamente configurata quale sanzione (impropria) per il reato precedentemente commesso.

La presunzione in scrutinio appare, invece, giustificata solo al ricorrere dell'aggravante dell'ingente quantità di cui all'art. 80, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, giacché solo questa, appuntandosi sul dato quantitativo (che deve essere, appunto, ingente) consente di presumere, salva la prova contraria, che anche il corrispettivo profitto sia stato ingente.

2.13. La norma censurata, nella parte in cui include i delitti aggravati dall'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, oltre ad essere intrinsecamente irragionevole in quanto stabilisce una presunzione non suffragata (ed anzi, talvolta contraddetta) dall'*id quod plerumque accidit*, finisce per generare una irragionevole discriminazione sotto plurimi profili.

La norma, infatti, equipara illogicamente i delitti di spaccio connotati dall'ingente quantità ai delitti di spaccio connotati da profili di gravità del tutto estranei ai dati, tra di essi connessi, della quantità della sostanza e della redditività del reato. Per le stesse ragioni discrimina irrazionalmente i condannati per delitti di spaccio non lieve commessi avvalendosi di minori (lettera *b*), da persona armata o travisata (lettera *d*), all'interno o nelle prossimità di una scuola (lettera *g*) ovvero negli altri casi di cui all'art. 80, comma 1, cit., sottoponendoli ad un regime aggravato, rispetto ai condannati per delitti di spaccio non lieve, per i quali vige il regime ordinario di ammissione al beneficio, nonostante in ambo le ipotesi la redditività dei reati commessi sia del tutto identica.

Infine, la disposizione discrimina, sottoponendoli al gravoso onere probatorio già descritto, i condannati per singoli fatti di spaccio (sebbene aggravati *ex primo* comma dell'art. 80 cit.), consentendo invece ai partecipanti all'associazione criminale finalizzata allo spaccio non di lieve entità (art. 74, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990) di accedere al beneficio secondo la procedura ordinaria, nonostante il carattere stabile dell'associazione suggerisca una più spiccata capacità di produrre ingenti ricchezze delittuose.

2.14. Per le ragioni suesposte la norma censurata pare porsi in contrasto con gli articoli 3 e 24 Cost., per avere l'effetto di ostacolare in modo sproporzionato e irragionevole l'esercizio del diritto di difesa, come specificatamente tutelato, in chiave strumentale, dall'art. 24, comma III, Cost.

2.15 La questione è sollevata con riguardo all'art. 76, comma 4-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui ricomprende nell'elenco dei reati ostativi anche le ipotesi delittuose di cui all'art. 73 (tutte esclusa quella di cui al quinto comma) decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aggravate ai sensi di una qualunque delle ipotesi di cui all'art. 80, comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Innanzitutto, la norma appare infatti unitaria sia nel ricomprendere in detto elenco tutte le ipotesi di cui all'art. 73 (escluso il quinto comma), sia nel fare riferimento a tutte le ipotesi aggravate di cui all'art. 80.

In secondo luogo, il *vulnus* al principio costituzionale pare profilarsi con modalità identiche rispetto a tutte le citate ipotesi.

Infine, la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 223 del 2022 ha preso in considerazione e censurato tutte le ipotesi (di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990) aggravate ai sensi dell'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e non solo quelle ricorrenti nel giudizio *a quo* (due reati *ex art.* 73, comma 5 aggravati ai sensi dell'art. 80, lettere *a*) e *g*), decreto del Presidente della Repubblica 309/1990).

2.16 Per l'ipotesi in cui la Corte costituzionale dovesse ritenere il *petitum* troppo ampio rispetto alla portata dell'attuale giudizio. in via subordinata si chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 76, comma 4-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui ricomprende - tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti per l'accesso al Patrocinio a spese dello Stato - i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 diversi dall'ipotesi del quinto comma, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere *a*) e *b*), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (e, in ulteriore subordine, nella parte in cui ricomprende i soggetti condannati con sentenza definitiva per il reato di cui all'art. 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettera *a*) e *b*) decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

3. Possibilità di un'interpretazione conforme.

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata agli articoli 3 e 24 della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 ss. legge n. 87/1953,

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale - per violazione degli articoli 3 e 24, commi 2 e 3, della Costituzione - della norma di cui all'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui ricomprende - tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti per l'accesso al Patrocinio a spese dello Stato - i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 diversi dall'ipotesi del quinto comma, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990,

nonché, in subordine, della norma di cui all'art. 76, comma 4-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui ricomprende - tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti per l'accesso al Patrocinio a spese dello Stato - i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 diversi dall'ipotesi del quinto comma, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990,

e, in ulteriore subordine, nella parte in cui ricomprende i soggetti condannati con sentenza definitiva per il reato di cui all'art. 73, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Sospende il giudizio in corso 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 all'imputato (elettivamente domiciliato presso l'avv. Ivan Esposito del Foro di Prato), al difensore e al Pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e 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.

Firenze, 1° luglio 2025

Il Giudice: ATTINÀ

25C00199

N. 167

Ordinanza del 25 giugno 2025 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Maria Eugenia Escovar Alvarado e altri contro Ministero dell'interno

Cittadinanza – Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Modifiche alla legge n. 91 del 1992 – Preclusione all'acquisizione della cittadinanza italiana in base al criterio della discendenza per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – Applicabilità della preclusione ai nati all'estero anche prima dell'entrata in vigore dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 – Deroghe nel caso di riconoscimento, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda di accertamento della cittadinanza presentata (in via amministrativa o giurisdizionale) non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.



TRIBUNALE DI TORINO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA

CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI UE

Il Tribunale di Torino, in persona del giudice Fabrizio Alessandria, nella causa civile iscritta al n. r.g. 6648/2025 promossa da:

Maria Eugenia Escovar Alvarado, nata in Venezuela il 26 dicembre 1982; Ramón José Escovar Alvarado, nato in Venezuela il 15 gennaio 1978; Maria Victoria Alvarado Bajares, nata in Venezuela il 17 aprile 1952; Angela Cecilia Alvarado Bajares, nata in Venezuela il 12 gennaio 1955; Maria Victoria Escovar Alvarado, nata in Venezuela il 15 gennaio 1978; Marcelino Alfredo Madriz Alvarado, nato in Venezuela il 9 maggio 1983; Manuel Alberto Madriz Alvarado, nato in Venezuela il 17 maggio 1986, per sé e per il proprio figlio minore Joaquin Ignacio Madriz Valladares, nato in Venezuela l'8 settembre 2022, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Benedetta Ballatore, dal prof. avv. Alfonso Celotto, dal prof. avv. Giovanni Bonato, dall'avv. Giovanni Caridi e dall'avv. Riccardo De Simone - ricorrenti - contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino - convenuto contumace - e nei confronti del pubblico ministero, in persona del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino - interveniente necessario - a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16 giugno 2025, ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. Con ricorso *ex art. 28-decies* del codice di procedura civile depositato in data 28 marzo 2025, ritualmente notificato, i ricorrenti convenivano in giudizio il Ministero dell'interno chiedendo di accertare e dichiarare il loro *status* di cittadini italiani *iure sanguinis*, deducendo di essere discendenti del cittadino italiano Pietro Maria Dorato, nato a Torino l'11 ottobre 1837 (*cf.* doc. 1) che, successivamente, emigrava in Venezuela, senza tuttavia mai naturalizzarsi cittadino venezuelano (*cf.* doc. 2). Conseguentemente, i ricorrenti chiedevano di ordinare al Ministero dell'interno e, per esso, all'ufficiale dello Stato Civile competente, di procedere all'iscrizione, trascrizione e annotazione della cittadinanza nei registri dello stato civile.

Il Ministero dell'interno non si costituiva in giudizio.

Il pubblico ministero nulla opponeva all'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 16 giugno 2025, verificata la regolarità e tempestività delle notificazioni, il giudice dichiarava la contumacia del Ministero convenuto. In via preliminare, i ricorrenti eccepivano l'incostituzionalità dell'art. 3-*bis* della legge n. 91/1992, richiamandosi alle argomentazioni di cui alla memoria autorizzata dell'11 giugno 2025; osservavano, in particolare, che la questione di costituzionalità sarebbe ammissibile e rilevante, per essere la normativa introdotta dal decreto-legge n. 36/2025 applicabile al caso di specie (ricorso presentato in data 28 marzo 2025 e non preceduto da domanda in via amministrativa, trattandosi di discendenza *iure sanguinis* per linea materna). Il giudice, preso atto, tratteneva la causa in riserva.

2. Preliminarmente va affermata la competenza della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE presso il Tribunale di Torino, ai sensi dall'art. 1, comma 36 e comma 37, legge n. 206/2021 che ha introdotto all'art. 4, comma 5, del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017 il seguente periodo: «quando l'attore risiede all'estero le controversie di accertamento dello stato di cittadinanza italiana sono assegnate avendo riguardo al comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani».

3. Nel merito, e con riferimento all'ammissibilità della questione di costituzionalità eccepita dai ricorrenti, si rileva che - in applicazione della normativa precedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025 - la domanda di parte ricorrente sarebbe stata fondata, in quanto sulla base della documentazione in atti, risulta provata la discendenza diretta per linea paterna da cittadino italiano, nonostante nella linea genealogica figurì un ascendente di sesso femminile, sposata con cittadino straniero e con cui aveva avuto un figlio prima della promulgazione della vigente Costituzione del 1948.

Si ritiene peraltro che la documentazione offerta in comunicazione dai ricorrenti consenta di ritenere rispettata anche la previsione di cui al novellato art. 19-*bis* del decreto legislativo n. 150/2011. Come noto, il decreto-legge n. 36/2025 ha aggiunto a tale norma il comma 2-*bis*, che introduce il divieto di ricorrere alla prova testimoniale, e il comma 2-*ter*, ai sensi del quale «nelle controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana chi chiede l'accertamento della cittadinanza è tenuto ad allegare e provare l'insussistenza delle cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previste dalla legge»). Nel caso qui in esame, come già rilevato, è agli atti il certificato negativo



di naturalizzazione dell'avo (doc. 2), di talché deve considerarsi assolto anche il nuovo onere probatorio documentale previsto dal decreto-legge n. 36/2025. Tanto premesso, in punto di fatto i ricorrenti:

allegano di essere tutti discendenti in linea diretta dal sig. Pietro Maria Dorato, cittadino italiano per nascita, segnatamente nato a Torino in data 11 ottobre 1837 e deceduto in Venezuela successivamente alla proclamazione del Regno d'Italia (di conseguenza, si deve ritenere che Pietro Maria Dorato abbia acquisito la cittadinanza italiana in seguito all'unificazione avvenuta nel 1861; in questo senso, *cf.* *ex multis* l'ord. n. 23849 del 2023 del Tribunale di Roma);

allegano che il sig. Pietro Maria Dorato si è trasferito in Venezuela e non ha mai rinunciato alla cittadinanza italiana;

ricostruiscono la linea di discendenza, per il tramite della figlia del sig. Dorato e delle figlie di quest'ultima;

allegano che i discendenti del sig. Dorato sono italiani per diritto di nascita, ma che il Consolato del Venezuela non consente di ricevere le istanze di riconoscimento di cittadinanza ove una persona della linea di discendenza sia donna nata prima dell'entrata in vigore della costituzione repubblicana, imponendo a costoro di agire esclusivamente per la via giudiziale (*cf.* estratto del sito internet del Consolato generale d'Italia a Caracas, *sub* doc. 19).

A prova di tali fatti, i ricorrenti hanno depositato l'estratto di nascita dell'avo italiano emigrato in Venezuela (doc. 1), il certificato di mancata sua naturalizzazione (doc. 2) e il certificato di matrimonio dell'avo con una donna venezuelana (doc. 3). Inoltre, depositano i certificati di nascita e di matrimonio dei discendenti dell'avo (docc. da 4 a 18), le indicazioni del Consolato italiano in Venezuela circa l'impossibilità di presentare domanda in via amministrativa per i discendenti da donne italiane nati prima del 1948 (doc. 19), nonché l'ordinanza n. 23849 del 2023 del Tribunale di Roma, resa nel giudizio R.G. n. 13107/2022, con cui - in un caso che vedeva quali ricorrenti alcuni parenti in linea collaterale degli odierni ricorrenti, tutti discendenti dell'avo Pietro Maria Dorato - è stato accertato lo *status* di cittadino italiano dell'avo Pietro Maria Dorato, della figlia Angela Maria Dorato Soto e del nipote Anselmo Alvarado Dorato, con il conseguente diritto dei loro discendenti alla cittadinanza italiana (doc. 20).

In diritto, i ricorrenti:

richiamano il disposto dell'art. 1 della legge n. 555 del 1912 circa la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*;

richiamano la sentenza della Corte costituzionale, n. 30 del 1983, che ha stabilito che l'art. 1 della legge n. 555 del 1912 è incostituzionale nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre italiana;

danno atto della costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, in ragione della quale non vi è un limite temporale alla possibilità di richiedere la cittadinanza italiana in quanto lo *status* di cittadino ha natura permanente ed imprescrittibile ed è giustiziabile in ogni tempo, salvo l'estinzione per effetto della rinuncia del richiedente e che la titolarità della cittadinanza italiana va riconosciuta in sede giudiziaria alla donna che l'ha perduta per essere coniugata con cittadino straniero anteriormente al 1° gennaio 1948, in quanto la perdita senza la volontà della titolare della cittadinanza è effetto perdurante di una norma incostituzionale, per violazione del principio della parità dei sessi e della eguaglianza giuridica e morale dei coniugi di cui agli articoli 3 e 29 della Costituzione (*cf.* Cassazione civ., Sezioni unite, sentenza n. 4466 del 2009);

richiamano ancora la giurisprudenza di legittimità, a tenor del quale la cittadinanza «per nascita» si acquista a titolo originario, determinando uno *status civitatis* che ha natura permanente ed è imprescrittibile e giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano, di talché la linea di trasmissione è prova necessaria e sufficiente per l'accoglimento della tutela giudiziale (nel senso che il richiedente può limitarsi ad allegare e provare di essere discendente di un cittadino italiano);

menzionano un ulteriore profilo della giurisprudenza di legittimità, che ha chiarito che il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva comunque la cittadinanza italiana e la trasmette ai figli (*cf.* Cassazione civ., Sezioni unite, n. 25317 del 2022).

4. Nel contesto di fatto e di diritto appena descritto, è intervenuto il decreto-legge n. 36 del 2025, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 2025.

Il decreto-legge ha inserito l'art. 3-*bis* nella legge n. 91/1992, norma del seguente testuale tenore:

«In deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'art. 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi



è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni:

a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

a-bis) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23,59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025;

b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23,59, ora di Roma, della medesima data;

c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana;

d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

In buona sostanza, la nuova normativa emergenziale introduce dei requisiti più stringenti per il riconoscimento dello stato di cittadino italiano dei soggetti nati all'estero che, pur avendo il diritto ad essere riconosciuti cittadini italiani ai sensi della legge n. 91/1992, non abbiano esercitato tale diritto con domanda (amministrativa o giudiziale) presentata «non oltre le 23,59, ora di Roma» del 27 marzo 2025; vale a dire, del giorno precedente all'entrata in vigore del decreto legge n. 36/2025.

4.1. La disposizione in esame si applica al caso di specie, per i seguenti motivi:

i ricorrenti hanno rappresentato che nel Venezuela l'attribuzione della cittadinanza venezuelana avviene sia *iure sanguinis* sia *iure soli*;

i ricorrenti sono tutti nati in Venezuela, di talché essi hanno acquisito (anche) la cittadinanza venezuelana;

ai sensi dell'art. 34 della Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela approvata il 20 dicembre 1999, «la nazionalità venezuelana non si perde all'optare o acquisire di altra nazionalità», di talché il Venezuela consente il regime di doppia cittadinanza;

ai sensi della nuova disposizione di legge, i ricorrenti devono essere considerati come non aver mai acquisito la cittadinanza italiana sin dalla nascita;

i ricorrenti non rientrano nelle clausole derogatorie previste dalla legge, atteso che:

non è stata proposta (né risultava proponibile, in ragione del fatto che la figlia dell'avo emigrato ha avuto un figlio nato prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948) domanda in via amministrativa;

la domanda giudiziale è stata proposta il 28 marzo 2025 e, quindi, successivamente alle ore 23,59 del 27 marzo 2025;

non risulta che gli ascendenti dei ricorrenti abbiano soggiornato in Italia per due anni prima della nascita del figlio;

gli ascendenti dei ricorrenti non avevano esclusivamente la cittadinanza italiana.

5. I ricorrenti, con memoria autorizzata dell'11 giugno 2025, hanno eccepito l'incostituzionalità del predetto art. 3-bis legge n. 91/1992, rilevando che tale norma violerebbe numerosi precetti tutelati dalla Costituzione, in particolare agli articoli 3, 22, 77 e 117, comma 1.

5.1. Orbene, la disamina dell'ammissibilità e della rilevanza della questione di legittimità costituzionale dedotta impone la soluzione di una questione interpretativa, che si ritiene preliminare e dirimente: occorre cioè stabilire quale sia l'efficacia dell'art. 3-bis legge n. 91/1992 sul diritto di cittadinanza dei ricorrenti. In altri termini, occorre stabilire se la nuova norma introdotta - con efficacia retroattiva - dal decreto-legge n. 36/2025 incida (i) su un diritto di cittadinanza *iure sanguinis* già acquisito al patrimonio giuridico dei ricorrenti, ovvero se incida (ii) su una situazione di mera aspettativa al riconoscimento della cittadinanza italiana.

5.2. Invero, è evidente che la normativa introdotta con il decreto-legge n. 36/2025 comporti una limitazione del diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana previsto dalla legislazione previgente: in questo senso, si rileva che l'appena richiamato art. 3-bis legge n. 91/1992 esordisce con l'espressione «in deroga agli articoli ...»; si tratta, pertanto, di normativa speciale che deroga agli ordinari criteri in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana.

Né può essere dubitato che tale normativa abbia efficacia (almeno in parte) retroattiva, nel senso che essa si applica a tutte le domande presentate successivamente alle 23,59 del 27 marzo 2025; vale a dire, anche a persone già nate che,



in applicazione della normativa previgente (come detto, espressamente derogata dal decreto-legge n. 36/2025) avrebbero pacificamente avuto diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana.

Nella relazione illustrativa al decreto-legge n. 36/2025 si legge che il novellato art. 3-*bis* legge n. 91/1992 «stabilisce una preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza per i nati all'estero in possesso di cittadinanza di Stato estero», con le sole eccezioni previste alle lettere *c*) e *d*) del medesimo art. 3-*bis* (ascendente di primo o secondo grado titolare esclusivamente della cittadinanza italiana, ovvero residenza «qualificata» in Italia pari ad almeno due anni continuativi). Secondo la medesima relazione illustrativa, dunque, «la disposizione non introdurrebbe un'ipotesi di perdita della cittadinanza (ulteriore rispetto a quelle previste dall'art. 13 della legge n. 91 del 1992) bensì una specifica preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza (*ex tunc* e dunque operante anche ai nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione stessa) per discendenza, per adozione o per altra causa».

In tale contesto, come detto, occorre dunque valutare se la deroga introdotta dal decreto-legge n. 36/2025 costituisca negli effetti una nuova ipotesi di perdita (*rectius*, revoca) della cittadinanza, ovvero se introduca - come prospettato nella relazione illustrativa - un semplice «meccanismo processuale», in quanto tale immediatamente applicabile alla stregua del principio *tempus regit actum*. In altri termini, e in buona sostanza, occorre valutare se l'immediata applicabilità della nuova disposizione normativa di cui all'art. 3-*bis* legge n. 91/1992 sia compatibile con i principi costituzionali e, in particolare, con i principi di ragionevolezza e di affidamento nella sicurezza giuridica più volte affermati dalla giurisprudenza costituzionale (si tratta di principi ricavabili dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, che sono stati ripetutamente affermati dalla Corte con particolare riguardo alla materia previdenziale; *cfr.*, *ex multis*, sentenza n. 69 del 2014 e sentenza n. 173 del 2016), nonché con i principi costituzionali e internazionali che impediscono che un individuo sia arbitrariamente privato della sua cittadinanza (art. 22 della Costituzione, art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e art. 3, comma 2, del Quarto protocollo addizionale alla CEDU).

6. A tal fine, si rende necessario un breve *excursus* sui requisiti per l'accertamento della cittadinanza italiana in favore di soggetti nati all'estero nel regime previgente alla novella di cui al decreto-legge n. 36/2025.

Sul punto, appare utile innanzi tutto richiamare quanto recentemente affermato dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione che, nella sentenza n. 25318 del 24 agosto 2022 (relativa alle conseguenze giuridiche nell'ordinamento italiano della normativa brasiliana che introdusse, con decreto n. 58-A del 1889, la c.d. «grande naturalizzazione») ha ripercorso i principi fondamentali posti dalla legge n. 91/1992 per l'accertamento del diritto alla cittadinanza italiana. Si riporta di seguito testualmente, per ragioni di chiarezza espositiva, il paragrafo della menzionata sentenza delle Sezioni unite che ricostruisce i principi attributivi della cittadinanza italiana nel regime normativo vigente sino al 27 marzo 2025:

«XIII. Essenzialmente la cittadinanza è una qualità, attribuita dalla legge, che indica l'appartenenza di un soggetto a uno Stato.

A essa corrisponde un patrimonio variabile di diritti e doveri di matrice pubblica e costituzionale (uno *status*, come si suol dire).

A questo riguardo l'ordinamento giuridico italiano mantiene per tradizione un approccio conservatore, senza alterazioni sostanziali rispetto al prevalente criterio di acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, praticamente immutato fin dal codice civile del 1865 secondo un impianto ereditato prima dalla legge n. 555 del 1912 e poi dalla attuale legge n. 91 del 1992.

L'acquisto fondamentale è a titolo originario per nascita.

Fino al 1992 ciò equivaleva a dire che è cittadino italiano chi sia figlio di padre cittadino, oppure, quando il padre è ignoto (o apolide), chi sia figlio di madre cittadina.

Una tale formula ha nella sostanza caratterizzato le leggi nazionali nell'arco del divenire storico che qui rileva: articoli 4 e 7 del codice civile del 1865, art. 1 della legge n. 555 del 1912.

Il quadro è mutato con la legge n. 91 del 1992, frutto di una sopravvenuta maturazione costituzionale, ma semplicemente nel senso che è cittadino per nascita - oggi - chi sia figlio di padre o di madre cittadini, ovvero chi sia nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi (o se non segua la loro cittadinanza in base alla legge dello Stato di appartenenza).

Guardando alle prime manifestazioni della volontà legislativa esternata dalla legislazione precostituzionale, non è dubitabile che il legislatore italiano si sia espresso in termini di sostanziale continuità di scopo e di intenti; ed è infatti comunemente accettata l'opinione che vede nella legge n. 555 del 1912 un semplice punto di perfezionamento della disciplina già insita nel codice civile del 1865.

Può osservarsi che il peso della scelta ispirata ai legami di sangue (per l'appunto *iure sanguinis*), rispetto ad altri indici di legame tra la persona e il territorio (*iure loci* o, come anche si dice, *iure soli*, più o meno temperati



da requisiti e condizioni aggiunte), ha giustificato (e tuttora in parte giustifica, nella legge n. 91 del 1992) una decisa restrizione delle possibilità di acquisto della cittadinanza di chi non vanti ascendenti italiani, ma anche - per la contraddizione che non consente - una altrettanto decisa restrizione delle possibilità di ravvisare fattispecie estintive della cittadinanza degli italiani all'estero.

È un fatto assolutamente ovvio, da quest'ultimo punto di vista, che l'istituto della perdita della cittadinanza italiana può dipendere solo dalla legislazione nazionale, secondo le previsioni in questa *pro tempore* rinvenibili, non mai invece da decisioni attuate in un ambito ordinamentale straniero.

Proprio da ciò è originato il riconoscimento dei fenomeni di doppia cittadinanza, d'altronde armonici con lo sviluppo e l'evoluzione del diritto internazionale. Fenomeni dei quali l'ordinamento attuale (con la citata legge n. 91 del 1992) tende semmai a risolvere le ipotetiche conseguenti situazioni di conflitto.

Non può non sottolinearsi come della rilevanza di tali fenomeni di doppia cittadinanza abbia dato atto pure (e finanche all'epoca) la tanto evocata sentenza della Corte di cassazione di Napoli del 1907.

La possibilità di aversi nel tempo «una duplice nazionalità» venne già allora considerata una «conseguenza inevitabile (...) del concetto della sovranità, che include necessariamente le note di autonomia ed indipendenza di ciascuna di esse nel proprio territorio».

La risultante di un tale schema è molto semplice.

La cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario.

Lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile.

Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano.

Donde la prova è nella linea di trasmissione.

Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia (v. già Cassazione Sezioni unite n. 4466-09).

Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro - a legislazione invariata - spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione» (così testualmente Cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 25318 del 24 agosto 2022).

Ad analoghe conclusioni era già pervenuta in precedenza la giurisprudenza di legittimità, di talché si può parlare di orientamento consolidato. Per completezza, si richiama - tra le molte - quanto affermato dalla Corte di Cassazione, sempre a Sezioni unite, nella precedente pronuncia n. 4466 del 25 febbraio 2009, ricognitiva dei principi affermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, che avevano - come noto - esteso l'acquisto della cittadinanza a titolo originario per nascita anche ai figli di madre italiana:

«Per la normativa ordinaria, alla cittadinanza ha diritto il figlio di padre o madre cittadini o di genitori ignoti, se nasce sul territorio nazionale (legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 1), con riferimento ai concetti di *ius sanguinis* e *ius soli*; la Costituzione vieta che lo stato possa perdersi per motivi politici (art. 22 della Costituzione) e la legge ordinaria precisa che ad esso può rinunciare solo chi ne è titolare (legge n. 92 del 1991, art. 11). La struttura normativa dell'istituto evidenzia che ogni persona ha un diritto soggettivo alla condizione personale costituita dallo stato di cittadino e in tal senso sono pure le convenzioni internazionali rilevanti in questa sede ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 al Trattato di Lisbona approvato dal Parlamento europeo il 16 gennaio 2008).

La legge n. 92 del 1991 sulla cittadinanza riafferma l'esistenza di tale diritto che può essere solo riconosciuto dalle autorità amministrative competenti (Ministero dell'interno: articoli 7 e 8), prevedendo eccezionalmente atti concessori di esso da parte del Presidente della Repubblica, con una discrezionalità politica limitata, in rapporto alle circostanze speciali indicate dalla legge, per le quali la cittadinanza viene concessa (art. 9). Lo stato di cittadino è permanente ed ha effetti perduranti nel tempo che si manifestano nell'esercizio dei diritti conseguenti; esso, come si è rilevato, può perdersi solo per rinuncia, così come anche nella legislazione previgente (legge n. 555 del 1912, art. 8, n. 2).

Per la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979 e ratificata in Italia dalla legge 14 marzo 1985, n. 132, richiamata in ricorso, alle donne spettano «diritti uguali a quelli degli uomini in materia di acquisto, mutamento e conservazione della cittadinanza». Nella legge del 1912, come interpretata dalla Corte costituzionale nelle due richiamate sentenze, il rapporto di coniugio della donna «maritata» con straniero e quello di «filiazione» solo da padre cittadino comportavano rispettivamente la perdita o l'acquisto della cittadinanza, non spettante al figlio di donna che l'aveva perduta per matrimonio.

Nessun riferimento esclusivo alla nascita e al mero *ius sanguinis* giustificava o giustifica l'acquisto dello stato di cittadino, che sorge dalla filiazione, oggi anche adottiva, essendo dubitabile e superato il collegamento al mero



fatto del nascere da un soggetto con una specifica cittadinanza dell'acquisto di questa, con una visione che pericolosamente si accosta al concetto di "razza", incompatibile con la civiltà prima ancora che con l'art. 3 della Costituzione. La cittadinanza, come esattamente si afferma dalla migliore dottrina, assume il suo senso e significato non solo nella disciplina dei rapporti verticali del suo titolare con lo Stato che esercita poteri sovrani nei suoi confronti, ma anche in quelli orizzontali con gli altri appartenenti alla società cui egli partecipa con lui titolari del medesimo stato (art. 4 della Costituzione). Attraverso il rapporto di filiazione che collega una persona alla formazione sociale intermedia costituita dalla famiglia "società naturale" (articoli 2 e 29 della Costituzione), la persona entra in rapporto con l'intera società e ha diritto al riconoscimento dello stato di cittadino e dei diritti e doveri conseguenti.

Perciò correttamente si afferma che lo stato di cittadino, effetto della condizione di figlio, come questa, costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso, se non quando risulti denegato o riconosciuto da sentenza passata in giudicato.

Tale ricostruzione del concetto di cittadinanza emerge dalle stesse sentenze sulla legge precostituzionale che la regolava della Corte costituzionale, che ritengono la perdita e il mancato acquisto dello stato imposte dalla normativa illegittima, effetto di un matrimonio, sempre che questo permanga efficace e non sia stato sciolto, e dell'essere figlio di madre che la perdita dello stato abbia subito contro la sua volontà, senza rinunciarvi. ...» (così testualmente Cass., Sezioni unite n. 4466 del 25 febbraio 2009).

In applicazione del c.d. «diritto vivente», dunque, deve concludersi che - nel regime previgente al decreto-legge n. 36/2025 - i soggetti nati all'estero che potevano dimostrare la propria discendenza ininterrotta da un cittadino italiano fossero per ciò solo cittadini italiani, essendo la qualità di «cittadino italiano» una «qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità» (così Cassazione Sezioni unite n. 4466/2009, cit.).

7. Ad avviso di questo Tribunale, dunque, il dubbio interpretativo sollevato *retro* al paragrafo 5.1 va risolto nel senso che - nel regime previgente al decreto-legge n. 36/2025 - i nati all'estero da avo italiano erano *ab origine* cittadini italiani. La circostanza che essi avessero, o meno, agito in giudizio per il riconoscimento «formale» del loro *status* di cittadini costituiva invero una semplice circostanza di fatto, irrilevante ai fini del riconoscimento del diritto. Non poteva cioè parlarsi di rapporto giuridico «a formazione progressiva», ma di un diritto soggettivo perfetto che sorgeva con la nascita della persona.

L'ipotesi interpretativa contraria, alla stregua della quale lo *status* di cittadino non sarebbe ancora «completo», necessitando di un suo formale riconoscimento giudiziale, contrasta con l'impostazione ermeneutica tradizionalmente adottata dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità più sopra richiamata. Essa contrasta, in particolare, con la natura dichiarativa (e non costitutiva) che viene pacificamente accordata alle sentenze di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis*; ciò a dimostrazione del fatto che l'intervento giudiziale (o amministrativo) non comportava la costituzione di alcun diritto alla cittadinanza in capo ai discendenti di un avo italiano, ma il semplice riconoscimento di un diritto già da essi acquisito. Diversamente opinando, infatti, si verterebbe in un'ipotesi di acquisto della cittadinanza «per naturalizzazione» (come avviene per le persone straniere che risiedono in Italia per un dato periodo temporale, al ricorrere delle circostanze normativamente previste) e non di acquisto della cittadinanza «per nascita», come indubitabilmente era nel caso dei cittadini *iure sanguinis* nel regime previgente al decreto-legge n. 36/2025.

7.1. Rileggendo l'art. 1 decreto-legge n. 36/2025 alla luce di tali principi, si impongono ancora le seguenti considerazioni.

La nuova norma comporta, nella sostanza, una limitazione dello *status* di cittadino, già acquisito a titolo originario dai soggetti nati all'estero con avo italiano.

Come più volte rimarcato, il «diritto vivente» (da ultimo oggetto dell'interpretazione nomofilattica della Corte di Cassazione a Sezioni unite nella richiamata sentenza n. 25318/22) attribuisce rilevanza - ai fini del riconoscimento dello *status* di cittadino italiano - alla sola circostanza di essere discendente diretto di un avo italiano (sempre che la linea di trasmissione della cittadinanza non sia interrotta da un volontario atto di revoca; circostanza da escludersi nel caso oggi in discussione), senza che assuma alcuna rilevanza la circostanza che gli ascendenti del ricorrente abbiano, o meno, esercitato il loro diritto al riconoscimento «formale» della cittadinanza. In altri termini, lo *status* di cittadino è parte del patrimonio giuridico della persona, e viene acquisito alla nascita a titolo originario: tale diritto, imprescrittibile, può essere oggetto di accertamento giudiziale in qualsiasi momento, ma il mancato accertamento giudiziale del diritto soggettivo non fa venire meno l'esistenza del diritto (in questo senso, si richiama quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità nella sentenza a Sezioni unite n. 29459 del 13 novembre 2019: in quel caso la Suprema Corte, chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità delle norme restrittive in materia di protezione umanitaria introdotte dalla novella del 2020, ne aveva escluso l'applicazione retroattiva - cioè alle domande presentate precedentemente all'introduzione della



menzionata novella - osservando che «il principio generale d'irretroattività, che non gode di copertura costituzionale nella materia in questione, ... è pur sempre stabilito, salvo deroghe, dall'art. 11 delle preleggi. Esso, di là da distinzioni, di rilievo eminentemente descrittivo, tra retroattività in senso proprio e retroattività in senso improprio, è volto a tutelare non già fatti, bensì diritti: quel che il divieto di retroattività garantisce è il divieto di modificazione della rilevanza giuridica dei fatti che già si siano compiutamente verificati (nel caso di fattispecie istantanea) o di una fattispecie non ancora esauritasi (nel caso di fattispecie durevole non completata all'epoca dell'abrogazione)».

Una volta chiarito che, nel caso di specie, i ricorrenti sono nati cittadini italiani, deve conseguentemente concludersi che la normativa di cui al decreto-legge n. 36/2025 introduce - nella sostanza - una fattispecie di «revoca implicita» della cittadinanza. E, inoltre, si tratta di una ipotesi di «revoca retroattiva», nella misura in cui le nuove norme si applicano a tutti i casi che non siano pendenti alle 23,59 del 27 marzo 2025 (giorno precedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025).

Ciò posto, si deve rilevare la sussistenza di seri dubbi in ordine alla compatibilità del menzionato art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992 n. 91, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, coi parametri desumibili dagli articoli 2, 3, 22 e 117, comma 1, della Costituzione.

I. - Sulla violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione

Innanzitutto, deve essere contestata la violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione (violazione del principio d'eguaglianza).

In questa prospettiva, rileva l'assoluta arbitrarietà del trattamento tra coloro che avevano presentato una domanda giudiziale prima del 28 marzo 2025 e coloro che la hanno presentata dopo, senza che la diversità nella normativa applicabile sia in qualche modo legata ad alcun ulteriore elemento oggettivo rilevante.

A tal proposito, la giurisprudenza costituzionale ha ricavato dagli articoli 2 e 3 della Costituzione l'esistenza di un generale principio di ragionevolezza delle norme, che devono rispettare un altrettanto generale principio di «affidamento nella sicurezza giuridica». Tali principi sono stati per lo più affermati in materia previdenziale, dove più spesso si sono registrati interventi normativi che - per far fronte a contingenti esigenze di bilancio - hanno tentato di incidere su rapporti pensionistici già in corso di erogazione. Da qui la definizione dottrinale secondo cui il legislatore ordinario, in materia pensionistica, si trovi di fronte al limite costituzionale invalicabile dei cc.dd. «diritti quesiti».

Si ritiene tuttavia che il principio di «affidamento nella sicurezza giuridica» e la tutela dei «diritti quesiti» abbiano una portata più ampia, non limitabile alla sola materia previdenziale.

L'affidamento nella sicurezza giuridica costituisce infatti un principio immanente nell'ordinamento costituzionale, alla base del «patto sociale» su cui si fonda l'ordinamento repubblicano. Un legislatore ordinario svincolato dal rispetto dei «diritti quesiti», infatti, potrebbe aggredire non solo consolidati diritti in materia pensionistica o di cittadinanza, ma qualsiasi altro diritto costituzionalmente tutelato (quali, a mero diritto di esempio, il diritto di proprietà o il diritto al risparmio).

Tra le numerose pronunce della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa ordinaria che incideva retroattivamente su diritti già acquisiti al patrimonio giuridico della persona (in questo senso, *cfr.* Corte costituzionale n. 169 del 2022) si richiama il passaggio argomentativo centrale della sentenza n. 69 del 2014, laddove si legge testualmente:

«A tal riguardo, questa Corte ha ulteriormente, e reiteratamente, precisato come l'efficacia retroattiva della legge trovi, in particolare, un limite nel "principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico", il mancato rispetto del quale si risolve in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l'illegittimità della norma retroattiva (sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 271 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009, per tutte).

E, in linea con tale indirizzo, ha anche sottolineato come il principio dell'affidamento trovi applicazione anche in materia processuale e risulti violato a fronte di soluzioni interpretative, o comunque retroattive, adottate dal legislatore rispetto a quelle affermatesi nella prassi (sentenze n. 525 del 2000 e n. 111 del 1998).

Con ancor più puntuale riguardo a disposizioni processuali sui termini dell'azione, questa Corte ha poi comunque escluso che l'istituto della decadenza tolleri, per sua natura, applicazioni retroattive, «non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto [...] debba essere esercitato» (sentenza n. 191 del 2005)» (così testualmente Corte Costituzionale, sentenza n. 69 del 2014).

Ad avviso del giudice rimettente, tali principi devono trovare applicazione nel caso di specie, dovendosi tenere a mente - in particolare - del «grado di consolidamento» particolarmente elevato della giurisprudenza in materia di cittadinanza *iure sanguinis*, che consta di un innumerevole di numero di pronunce che (in casi sovrapponibili a quello di



specie) avevano pacificamente riconosciuto il diritto alla cittadinanza. Sul punto, si rimanda alla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2024, nella parte in cui afferma che «va considerato il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015)».

Un ulteriore argomento nel senso dell'arbitrarietà e dell'irragionevolezza del meccanismo introdotto dal decreto-legge n. 36/2025 (id est, revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale) può essere tratto dall'esperienza comparata di sistemi giuridici affini.

Particolarmente significativo è il caso dell'ordinamento tedesco. La disciplina legislativa federale in materia di cittadinanza è contenuta principalmente nella legge sulla cittadinanza (Staatsangehörigkeitsgesetz - StAG) del 22 luglio 1913 che, nel corso degli anni, ha subito varie riforme. Ai fini che qui interessano, occorre prendere in considerazione la riforma che è stata attuata con legge del 15 luglio 1999, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, che ha introdotto quale ulteriore condizione per l'acquisizione della cittadinanza tedesca il principio del luogo di nascita (*ius soli* o *Geburtsortsprinzip*), in aggiunta al principio di filiazione (*ius sanguinis* o *Abstammungsprinzip*). In questa prospettiva, l'art. 4(4) StAG stabilisce che «la cittadinanza tedesca non viene acquisita secondo il comma 1 alla nascita all'estero, se il genitore tedesco è nato all'estero dopo il 31 dicembre 1999 e risiede abitualmente lì, a meno che il bambino non risulti apolide. ...».

Ciò significa che il legislatore tedesco del 1999 ha voluto rendere applicabile la nuova (e più restrittiva) normativa in materia di cittadinanza soltanto ai nati dopo il 1° gennaio 2000, senza cioè prevedere alcuna applicazione retroattiva (e *in peius*). Tale esperienza comparatistica costituisce - ad avviso del giudice rimettente - una dimostrazione ulteriore dell'insostenibilità della scelta normativa del decreto-legge n. 36/2025, che disapplica la normativa in materia di acquisto della cittadinanza italiana per nascita in vigore sin dal 1912 con decreto-legge avente efficacia immediata ed effetto retroattivo.

II. - Sulla violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

L'irragionevolezza di una normativa che limita il diritto di cittadinanza già acquisito al patrimonio giuridico del cittadino, senza che egli vi abbia rinunciato o abbia commesso un atto «colpevole» in contrasto con il suo *status* (come nei casi di cui agli articoli 10-*bis* e 12 legge n. 91/1992), contrasta non solo con i menzionati principi di ragionevolezza e affidamento ricavabili dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, ma anche con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Sulla giustiziabilità della violazione del diritto internazionale pattizio dinanzi alla Corte costituzionale, si richiama quel consolidato orientamento giurisprudenziale che trova la sua sintesi nelle sentenze n. 348 e 349 del 2007. Secondo il giudice delle leggi, «in occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta». In particolare, con riferimento alla necessità di sollevare un incidente di costituzionalità ogniquale volta la norma interna si ponga in insanabile contrasto con la norma pattizia, la Corte costituzionale ha affermato che «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale «interposta», egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma» (così Corte costituzionale n. 349 del 2007).

Con specifico riferimento alla violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione a norme di diritto dell'Unione europea - in quanto tali giustiziabili anche mediante la proposizione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia *ex* art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - si rileva che la giurisprudenza costituzionale italiana si è ormai consolidata nel senso della c.d. alternatività dei rimedi. Si richiama, sull'argomento, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 2025, che ha così efficacemente ricostruito i termini della questione:

«La Sezione rimettente si è dunque trovata di fronte al bivio se decidere direttamente sulla contrarietà dell'art. 2641 del codice civile all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE - e, conseguentemente, confermare o annullare la statuizione della Corte d'appello in proposito -, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (come suggerito dallo stesso procuratore generale ricorrente); ovvero se investire questa Corte della valutazione sulla legittimità costituzionale del medesimo art. 2641 del codice civile, alla stregua tanto dei parametri nazionali sui quali si fonda il principio di proporzionalità della pena, quanto dello stesso art. 49, paragrafo 3, CDFUE (oltre che dell'art. 17 CDFUE, che tutela a livello unionale il diritto di proprietà), per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

2.2.2. - La decisione della Sezione rimettente di procedere in questo secondo senso è conforme ai principi ormai ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, punto



5.2. del Considerato in diritto) per l'ipotesi in cui il giudice rilevi una incompatibilità tra una legge nazionale e una norma di diritto dell'Unione dotata di effetto diretto.

Ove la questione abbia altresì «un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del Considerato in diritto), il giudice italiano ha sempre - accanto alla possibilità di disapplicare, nel caso concreto, la legge nazionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in caso di dubbio sull'interpretazione o sulla validità della norma rilevante dell'Unione - l'ulteriore possibilità di sollecitare l'intervento di questa Corte, affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione (nello stesso senso, recentemente, sentenza n. 1 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Le due possibilità - configuranti un “concorso di rimedi giurisdizionali [che] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto) - si fondano entrambe sul principio del primato del diritto dell'Unione, la cui tutela può essere assicurata, in modo “sempre più integrato” (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del Considerato in diritto), sia da ciascun giudice attraverso il rimedio della disapplicazione della legge nazionale incompatibile nel caso concreto, sia da questa Corte attraverso la dichiarazione della sua illegittimità costituzionale per contrasto con la norma unionale.

Quest'ultimo rimedio, come già sottolineato nella sentenza n. 20 del 2019, ha - anzi - particolare rilievo proprio nella materia della tutela dei diritti fondamentali, dove è essenziale che le corti costituzionali e supreme nazionali possano “contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti” (punto 2.3. del Considerato in diritto).

Al giudice comune spetta, dunque, il compito di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato».

II-1. Tanto premesso, si rileva innanzitutto la violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione agli articoli 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che istituiscono e regolano la cittadinanza europea come *status* che si aggiunge a quello di cittadino di uno Stato membro.

Tale censura è ammissibile in ragione del riflesso che la cittadinanza italiana produce circa la titolarità della cittadinanza europea. Essa è altresì rilevante, in quanto la situazione di perdita della cittadinanza italiana introdotta dal decreto-legge n. 36/2025 indubitabilmente incide su norme di diritto dell'Unione che hanno efficacia diretta nel nostro ordinamento, non potendosi altrimenti qualificare le norme dei Trattati istitutive della cittadinanza europea («È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», art. 9 TUE; «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Si osserva in proposito che la CGUE, nella sentenza 5 settembre 2023, C-689/21, causa X c. Udlændinge - og Integrationsministeriet, è stata chiamata a pronunciarsi su una normativa danese che, per i cittadini danesi nati all'estero, prescriveva la perdita *ipso iure* della cittadinanza al compimento dei ventidue anni, qualora non sussistesse un legame effettivo con la Danimarca; in quel caso, la Corte ha testualmente affermato che «la situazione di cittadini dell'Unione che [...] possiedono la cittadinanza di un solo Stato membro e che, con la perdita di tale cittadinanza, si ritrovano senza lo *status* conferito dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i diritti a esso correlati ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione. Pertanto, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di proporzionalità [sentenze del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punti 42 e 45; del 12 marzo 2019, Tjebbes e a., C-221/17, EU:C:2019:189, punto 32, nonché del 18 gennaio 2022, Wiener Landesregierung (Revoca di una garanzia di naturalizzazione), C-118/20, EU:C:2022:34, punto 51]».

In particolare, la Corte di giustizia ha avuto modo di sottolineare che «la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione». Con la citata sentenza, in conformità alla sua giurisprudenza anteriore (cfr. sentenza 12 marzo 2019, C-221/17, Tjebbes, punto 41, nonché, più di recente, sentenza 25 aprile 2024, C-684/22, S.O. c. Stadt Duisburg, punto 43), la Corte ha altresì chiaramente stabilito che lo Stato deve garantire la possibilità di presentare una richiesta di conservazione o recupero *ex tunc* della cittadinanza entro termini ragionevoli, che possono iniziare a decorrere solo dopo che ogni individuo - destinatario di una possibile decadenza - sia stato specificamente avvertito dell'imminenza di tale evento, concedendogli la possibilità di formulare una richiesta diretta ad impedire il verificarsi dell'evento estintivo (CGUE, sentenza 5 settembre 2023, C-689/21, punti 50-52).

Per le ragioni già ampiamente esposte, deve dunque concludersi che la normativa italiana introdotta dal decreto-legge n. 36/2025 viola le norme dei Trattati istitutive della cittadinanza europea, comportando - di fatto - la perdita



della cittadinanza italiana in danno di soggetti che (al di là del dato meramente formale di non avere ancora avviato un procedimento giurisdizionale o amministrativo di riconoscimento del loro diritto) erano pacificamente da considerarsi cittadini italiani per nascita, senza che sia stato previsto alcun meccanismo di diritto intertemporale che consentisse loro la conservazione della cittadinanza entro termini ragionevoli (ad esempio, prevedendo una «finestra temporale» entro la quale poter presentare una domanda amministrativa o giudiziale di riconoscimento della cittadinanza).

II-2. Si ravvisa inoltre una violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, ai sensi del quale «nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza»: nella specie, si deduce appunto l'arbitrarietà dei criteri di «revoca implicita» introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera a) e b), decreto-legge n. 36/2025, nella parte in cui fanno retroagire la «revoca» (*id est*, l'impossibilità di far valere in giudizio il proprio diritto originario al riconoscimento della cittadinanza italiana) alle ore 23,59 del giorno precedente l'entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

Sul punto, si segnala la differenza sostanziale che intercorre tra l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'art. 22 della Costituzione: la norma internazionale adopera infatti l'avverbio «arbitrariamente», la cui estensione è lessicalmente e strutturalmente più ampia rispetto all'inciso «per motivi politici» fatto proprio dalla normativa costituzionale italiana. Se per «motivi politici» devono intendersi motivi «essenzialmente politici» (si pensi al caso della revoca della cittadinanza in danno di una minoranza etnica o degli appartenenti a un dato movimento politico, filosofico, religioso o culturale), l'avverbio «arbitrariamente» contempla invece qualsiasi ipotesi di privazione di cittadinanza che - al di là delle sue motivazioni «politiche» o «comuni» - risulti essere ingiusta, ingiustificata, irragionevole; vale a dire, arbitraria.

Nel caso dell'art. 3-bis cit., per tutte le ragioni diffusamente esposte retro al paragrafo I, deve dunque ritenersi che la perdita indiscriminata e retroattiva della cittadinanza attuata nei confronti di tutti i cittadini italiani nati all'estero, in ragione del solo fatto di non avere manifestato (per via amministrativa o giudiziale) la propria volontà di avvalersi del proprio diritto di cittadinanza (giovà rimarcarlo ancora, ad essi attribuito fin dalla nascita *iure sanguinis* e in un momento storico in cui l'affidamento sul perdurare dell'assetto normativo e giurisprudenziale consolidato in materia di cittadinanza era massimo) costituisca un'ipotesi di privazione arbitraria della cittadinanza, con conseguente violazione del precetto dell'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, tutelato nel nostro ordinamento per il tramite dell'art. 117, comma 1, della Costituzione come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (*cfr.* Corte costituzionale, sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, cit.).

II-3. Infine, si ritiene che l'art. 3-bis della legge n. 91/1992 violi l'art. 117, comma 1, della Costituzione anche in relazione all'art. 3, comma 2, del Quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ai sensi del quale «nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino»: nella specie, ci si troverebbe al cospetto di soggetti titolari sin dalla nascita della cittadinanza italiana (cioè di un diritto di soggettivo), che si vedrebbero privati del loro diritto di entrare nel territorio italiano per il sol fatto di non avere chiesto (in via amministrativa o giudiziale) il riconoscimento del proprio diritto entro le ore 23,59 del giorno precedente l'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025.

III - Conclusioni

Deve dunque concludersi che la normativa ordinaria introdotta dal decreto-legge n. 36/2025 sia costituzionalmente illegittima nella misura in cui fa retroagire gli effetti limitativi dello *status* di cittadinanza ad un momento anteriore all'entrata in vigore della legge stessa.

In altri termini, è costituzionalmente illegittimo che il legislatore ordinario stabilisca all'art. 3bis legge n. 91/1992 che - «in deroga» alla normativa applicabile - «è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza», limitando alle successive lettere da a) a d) il diritto all'accertamento della cittadinanza italiana «per nascita» al rispetto di determinate condizioni inserite *ex novo* dal medesimo decreto-legge n. 36/2025.

Si dubita cioè che sia costituzionalmente legittimo - per le ragioni dette e secondo i parametri di cui agli articoli 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione - far retroagire le limitazioni ad uno *status* di cittadino che è già stato acquisito a titolo originario dalla persona nata all'estero discendente di cittadino italiano, in ossequio alla normativa in vigore sino al 27 marzo 2025.

La scelta legislativa introdotta dall'art. 3-bis legge n. 91/1992 è, come detto, assimilabile a una «revoca implicita»; tale constatazione avrebbe (quantomeno) imposto la previsione di un ragionevole termine per la presentazione di una domanda di riconoscimento della cittadinanza italiana (a mero titolo di esempio, «entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto-legge»), così «agganciando» la perdita della cittadinanza italiana alla mancata tempestiva presentazione della domanda (amministrativa o giudiziale) di riconoscimento della medesima cittadinanza. L'aver previsto



una limitazione retroattiva del diritto a chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana, in capo a soggetti che in applicazione della normativa previgente erano pacificamente considerati cittadini italiani a titolo originario dalla nascita (pur se nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza), costituisce dunque - ad avviso di questo Tribunale - una violazione dei sopra richiamati principi di ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica in violazione degli articoli 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione.

La disposizione di cui all'art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotta dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, presenta dunque profili di possibile incompatibilità con i parametri sopra richiamati nella parte in cui stabilisce al comma 1, primo periodo, l'applicabilità della nuova normativa a chi è nato all'estero «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo», nonché con riferimento alle condizioni introdotte alle lettere a), a-bis) e b), in quanto in tal modo introduce un'ipotesi di revoca automatica e con effetto immediato della cittadinanza italiana per tutti quei soggetti nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza che non rispettino le caratteristiche soggettive introdotte dal medesimo decreto-legge all'art. 1, lettere c) e d) (sussistenza del c.d. *genuine link*). In altri termini, l'incostituzionalità parziale dell'art. 3-bis cit. deriva dal fatto che sarebbe stato possibile prevedere una normativa intertemporale tale consentire alle persone interessate (cioè agli italiani nati all'estero, in possesso di altra cittadinanza e privi di un «*genuine link*» con l'Italia) di essere debitamente informate delle modifiche normative intervenute, onde poter presentare - entro un termine ragionevole - la domanda (amministrativa o giudiziale) di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*.

La dichiarazione di parziale incostituzionalità dell'art. 3-bis legge n. 91/1992 nei termini sopra prospettati consentirebbe inoltre di conservare l'effetto utile della riforma legislativa - che persegue l'intento di dare concreta attuazione nel nostro ordinamento al principio internazionale del «legame effettivo» (o «*genuine link*», ribadito da ultimo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 29 aprile 2025, causa C-181/23) - eliminando le sole conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'applicazione retroattiva (cioè a tutte le persone già nate) della nuova normativa. Attesa la natura derogatoria dell'art. 3-bis legge n. 91/1992, infatti, una volta eliminati i periodi che espressamente ne prevedono l'applicazione retroattiva, resterebbe un'unica interpretazione costituzionalmente orientata della nuova normativa in materia di cittadinanza: quella dell'applicabilità dell'art. 3-bis cit. soltanto alle persone nate successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025, valendo - in assenza di un'espressa previsione di retroattività - la regola generale di cui all'art. 11 delle preleggi, alla stregua della quale «la legge non dispone che per l'avvenire».

In questa prospettiva, la dichiarazione di incostituzionalità parziale dell'art. 3-bis cit. potrebbe anche essere accompagnata da un intervento di tipo manipolativo-additivo della Corte costituzionale, con previsione di un meccanismo di diritto intertemporale che garantisca la possibilità (a tutte le persone già nate alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025) di presentare una domanda di riconoscimento della cittadinanza entro termini ragionevoli, in applicazione dei principi affermati dalla Corte di giustizia UE nella menzionata sentenza 5 settembre 2023, C-689/21.

Per tutte le ragioni che precedono, non è manifestamente infondata la questione di incostituzionalità all'art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni di cui lettere a), a-bis) e b), in riferimento ai parametri di cui agli articoli 2, 3 e 117 della Costituzione, avuto riguardo per quest'ultimo ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e, in particolare, dall'art. 9 del Trattato sull'Unione Europea, dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e dell'art. 3, comma 2, del Quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87 del 1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) - della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, in riferimento agli articoli 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e, in particolare, dall'art. 9 del Trattato sull'Unione europea, dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e dell'art. 3, comma 2, del Quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio;



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

Torino, il 25 giugno 2025

Il giudice: ALESSANDRIA

25C00200

N. 168

*Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da FRV Italia srl contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri*

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del 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 10399 del 2024, proposto da FRV Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Comandè, Enzo Puccio, Serena Caradonna, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Comandè in Roma, via Pompeo Magno, 23/A;

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, 12;

Nei confronti della Regione Puglia e della Regione Toscana, non costituite in giudizio;

Per l'annullamento:

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

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

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

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

1. La ricorrente è una società operante nel campo delle energie rinnovabili, che è passata dall'essere un semplice sviluppatore di soluzioni a diventare un produttore di energia indipendente.

2. In Italia FRV ha presentato diverse iniziative, tra le quali anche progetti di impianti fotovoltaici con moduli a terra.

3. Tra le varie iniziative in corso di sviluppo, ve n'è in particolare una per la quale la società ha già sostenuto tutti i costi per ottenere la soluzione di connessione alla rete di trasmissione nazionale da parte del competente gestore, per stipulare i contratti idonei ad acquisire la disponibilità giuridica delle aree ove sviluppare il progetto, ma non ha ancora avviato l'*iter* di autorizzazione. Si tratta di un progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico con moduli collocati a terra, in area a destinazione urbanistica agricola, sito nel Comune di Mazara del Vallo, località San Nicola, di potenza pari a 20 Mw. Le attività di sviluppo del progetto hanno avuto inizio nel 2022 con l'acquisizione delle aree, tutte private. Ad acquisizione completata è stata fatta la richiesta di connessione a Terna per l'ottenimento della soluzione di connessione, con riferimento alla quale è in corso un tavolo tecnico ancora in attesa di definizione.

4. Siffatto progetto si colloca in area con destinazione urbanistica agricola e, pertanto, risulta direttamente inciso dall'art. 1, comma 2, lettera *d*) del decreto ministeriale 21 giugno 2024, il quale impone il divieto di realizzazione di impianti fotovoltaici a terra in area agricola sulla scorta di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. decreto-legge Agricoltura), convertito con modifiche con legge n. 101/2024.

5. La disposizione normativa richiamata e posta a fondamento della citata previsione del decreto ministeriale qui impugnata ha inserito all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 un ulteriore comma (1-*bis*) nel quale si stabilisce un generalizzato divieto di collocare impianti FTV a terra in aree classificate agricole secondo i piani urbanistici vigenti.

6. La disposizione fa salvi solamente i progetti ubicati:

1) in siti che risultano già interessati dalla presenza di impianti della medesima fonte e solo per interventi che non comportino modifica dell'area occupata;

2) nelle 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;

3) in siti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;

4) in siti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali;



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

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

7. Tra queste ipotesi non rientra l'iniziativa della società sopra descritta, la quale non viene fatta salva neppure dal regime transitorio previsto dal già menzionato art. 5, che prevede la non applicazione del divieto solo «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».

8. Peraltro, gli effetti del decreto ministeriale che attua la normativa primaria si esplicherebbe anche su tutti i progetti fotovoltaici attualmente in esercizio in area agricola, per i quali viene interdetta alla società la possibilità di ampliamento territoriale degli stessi, con un chiaro capovolgimento di quello che era il contesto normativo previgente delineato dal decreto legislativo n. 199/2021, adottato in attuazione della direttiva 2018/2001/UE «sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili».

9. Con il presente ricorso FRV sostiene che il decreto impugnato sia illegittimo per «Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 199/2021 — violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 7 del decreto legislativo n. 387/2003 — violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 — violazione della delega — eccesso di potere — manifesta irragionevolezza — violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE»: 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.

10. 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 II);

violazione e falsa applicazione degli articoli 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE): la 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 III);

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;

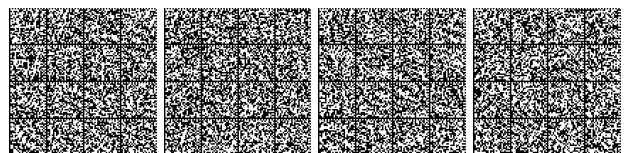
violazione dell'art. 41 della Costituzione: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere 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 l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia mediante collocazione di pannelli fotovoltaici a terra, come se le descritte finalità non fossero tra loro contemporabili 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 IV).

11. Le amministrazioni intimare si sono costituite in resistenza. Oltre ad eccepire la carenza di interesse al ricorso, rilevano che i presupposti su cui la ricorrente fonda le proprie deduzioni sarebbero smentiti dalla lettura della normativa di riferimento. Per quanto specificamente interessa l'art. 1, comma 2, lettera *d)*, del d.m., secondo cui le regioni individuano, tra le altre, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», la previsione non sarebbe strumento di «attuazione» dell'art. 20, comma 1-*bis*, perché gli effetti di tale disposizione, di rango primario e introdotta successivamente con legge ordinaria, verrebbero già spiegati autonomamente all'interno del decreto legislativo n. 199 del 2021. Piuttosto, il rimando operato nel decreto ministeriale Aree idonee, lungi dal volere introdurre un divieto generalizzato di portata innovativa, troverebbe ragione in forza della *ratio* del medesimo provvedimento impugnato diretto a voler fornire, tra l'altro, agli operatori del settore chiare indicazioni sulla individuazione delle superfici e aree ove poter ubicare i progetti di impianti FER e di quelle in cui ciò è precluso.

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

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

14. L'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 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 articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

15. 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».

16. Parte ricorrente allega di aver presentato un'iniziativa che sarebbe incisa dalla richiamata disciplina. Dalla documentazione agli atti risulta che per detto progetto, per il quale sono stati già sostenuti i costi di progettazione e quelli necessari all'elaborazione della soluzione di connessione alla rete (pari a circa 200.000,00 euro), non è stata avviata nessuna delle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, decreto-legge n. 63/2024. Il progetto è, pertanto, assoggettato al divieto di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021.

17. 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».

18. Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, 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.

19. 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.

20. Va allora richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. st., IV, 17 marzo 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.

21. Ciò detto quanto all'ammissibilità delle censure, è infondata la doglianza secondo la quale, concernendo la disciplina rimessa alla determinazione ministeriale l'adozione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, non sarebbe stata prevista alcuna delega a individuare le aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra (di seguito «FTV»).

22. Per effetto della sopravvenienza normativa costituita dal disposto dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, infatti, 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 collo-



cati 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.

Sull'impossibilità di interpretare l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 in modo conforme a Costituzione

23. La parte ricorrente ha condizionato l'interesse a sollevare l'incidente di costituzionalità all'impossibilità di fornire un'interpretazione della norma in base alla quale la preclusione alla realizzazione degli impianti fotovoltaici potrebbe conseguire soltanto a una specifica istruttoria in conformità alle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010.

24. Il Collegio ritiene che tale interpretazione non sia praticabile.

25. 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.).

26. L'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021 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 articolo».

27. Il tenore letterale della disposizione non lascia spazio a dubbi circa la portata del divieto: l'avverbio «esclusivamente» sta chiaramente ad indicare che al di fuori delle ipotesi specificamente previste non è in nessun modo possibile realizzare questa specifica tipologia di impianti in aree agricole. Ciò, peraltro, è coerente con l'interpretazione finalistica, avendo il divieto la funzione di fronteggiare la «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

28. L'interpretazione proposta dalla ricorrente si risolverebbe, di fatto, 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.

29. 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, la ricorrente vorrebbe proporre la realizzazione di un progetto che rientra pacificamente tra quelli oggetto del divieto;

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 consentisse comunque di realizzare tali interventi a seguito di apposita istruttoria 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.

Sulla rilevanza delle questioni

30. Dall'acclarata impercorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente soddisfattivo per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nel ricorso.

31. Si è già osservato 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.



32. Si è anche osservato che il decreto impugnato costituisce 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.

33. È stato quindi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. st., IV, 17 marzo 2022, n. 1937), rilevandosi che 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.

34. Il decreto impugnato replica, quindi, 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.

35. 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.

36. Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto 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.

Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con il III e il IV motivo.

37. Con il quarto e il quinto motivo di ricorso la parte 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 della Costituzione, 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 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, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali.

38. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea.



39. Occorre al riguardo ricordare, anzitutto, che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, «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».

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

41. 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).

42. 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»».

43. 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».

44. 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».

45. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdipendenti. Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare. L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra.

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

46. 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.).

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



48. 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».

49. 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 articoli 9 e 31 di tale regolamento».

50. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 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. [...]

51. 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).

52. 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».

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

[...].

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

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

[...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura



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

54. 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.

55. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 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.

56. 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 [...].

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

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

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

a) dimensione «decarbonizzazione»:

[...]



2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

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

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

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

- a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;
- b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;
- c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;
- d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (EU) 2018/2001;
- e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:
 - i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;
 - ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL *pro capite*;
 - iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;
 - iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;
 - v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;
 - vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi.

[...]

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

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'arti. 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).

58. 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».

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

60. 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.

61. 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.

62. 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».

63. 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».

64. 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 articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)



di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

65. 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;

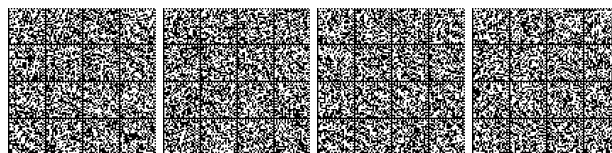
f) nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

66. 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.

67. 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 articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

68. 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.

69. 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).



70. 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».

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

72. 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. Il divieto introdotto dall'art. 5 del d.l. 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'ineffettibile 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.

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



richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014).

74. 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 temperamento con gli altri interessi in gioco, anche di rilievo costituzionale.

75. Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell'art. 9 della Costituzione la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale. L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 della Costituzione, nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «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).

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. Occorre solo aggiungere che i rilevati profili di incostituzionalità vanno del pari riferiti all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, 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, del 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 comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale

80. In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti e non manifestamente infondate 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 25 novembre 2024, n. 190, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119.

81. Il giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

82. 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 del richiamato art. 5, comma 1 e 2, decreto-legge n. 63/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119;*

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

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

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

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

Elena Stanizzi, Presidente;

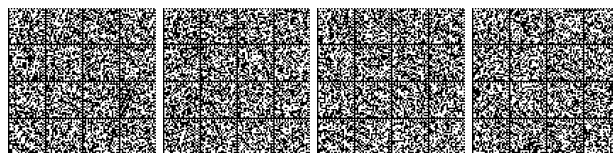
Luca Biffaro, referendario;

Marco Savi, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: SAVI

Con decreto collegiale n. 202514256 pubblicato in data 18 luglio 2025 — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) dispone che, nell'epigrafe dell'ordinanza n. 9163 del 13 maggio 2025, le parole: «nei



confronti della Regione Puglia e della Regione Toscana, non costituite in giudizio» siano sostituite dalle seguenti: «nei confronti della Regione Siciliana, in persona del Presidente e rappresentante legale *pro tempore*; della Giunta Regionale della Regione Siciliana, in persona del Presidente della Giunta e rappresentante legale *pro tempore*; della Presidenza della Regione Siciliana, in persona del Presidente e rappresentante legale *pro tempore*» —.

25C00201

N. 169

Ordinanza del 1° luglio 2025 della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, sul ricorso proposto dal Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria e dal Procuratore generale presso la Corte dei conti contro la Regione Liguria.

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Liguria – Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente ligure (ARPAL) – Finanziamento – Previsione di un finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente.

- Legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale), art. 26, comma 1, lettera *a*).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione composta dai signori magistrati:

Giovanni Coppola, Presidente;
Donatella Scandurra, consigliere;
Nicola Ruggiero, consigliere;
Daniele Bertuzzi, consigliere;
Valeria Franchi, consigliere;
Ilaria Annamaria Chesta, consigliere;
Emanuele Scatola, primo ref. (relatore);

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 848/SR/DELC del registro di segreteria delle Sezioni riunite, proposto — ai sensi degli articoli 11, comma 6, lettera *e*), e 123 e seguenti c.g.c. — dal procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria;

AVVERSO

la deliberazione n. 171/2024/PARI, depositata in data 29 luglio 2024, della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria;

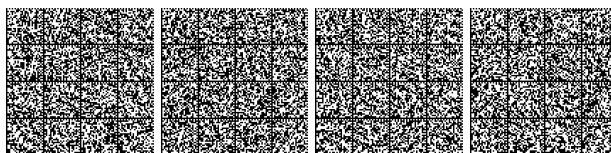
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto le memorie depositate dalla Regione Liguria e dalla procura generale;

Vista la sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC di queste Sezioni riunite;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti l’art. 134, della Costituzione, l’art. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l’art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2025 il Primo referendario Emanuele Scatola e uditi il procuratore generale aggiunto Andrea Lupi e l'avv. Riccardo Maoli per la Regione Liguria, come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nella requisitoria svolta nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2023, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria ha censurato l'alterazione della struttura del perimetro sanitario del bilancio regionale prescritto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, mediante l'inserimento nel predetto perimetro sanitario di spese prive di specifica correlazione con le prestazioni afferenti ai Livelli essenziali di assistenza (LEA). Tale inserimento sarebbe stato consentito, ad avviso dell'Ufficio del pubblico ministero ligure, dall'art. 26 (rubricato «Fonti di finanziamento») della legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (recante il «Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale»), che, al comma 1, lettera *a*), annovera, tra le fonti di finanziamento dell'ARPAL, il «finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente» (spesa riferibile al capitolo 5296 del bilancio regionale).

Secondo la prospettazione emergente dalla suddetta requisitoria della Procura ligure:

a) il bilancio di previsione economica 2023 dell'ARPAL include la somma di euro 20.000.000,00, quale quota a valere sul Fondo sanitario regionale (FSR), «largamente preponderante su quella complessiva di euro 23.326.335,00 di finanziamenti istituzionali», con la precisazione che «le somme risultano esattamente replicate nel bilancio preventivo 2024»;

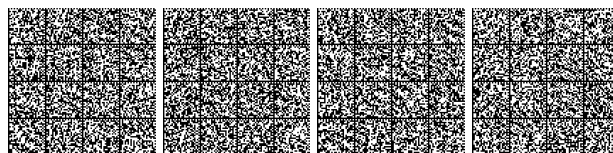
b) il bilancio consuntivo relativo all'anno 2023 dell'ARPAL reca, nel conto economico, un valore della produzione di complessivi euro 30.871.960 e di costi per la produzione di euro 30.158.376; pertanto «circa i due terzi sono costituiti dal contributo erogato a valere sul FSR (voce F.210.35.50 dei componenti positivi del reddito)».

Secondo l'organo requirente regionale, «è evidente che le molteplici attività svolte dall'Agenzia — puntualmente e diffusamente elencate dalla stessa legge n. 29 del 2006 — non possano essere ricondotte in così ampia misura ad attività sanitarie. Soprattutto, ed è quel che più conta, manca un preciso riferimento alla riconducibilità al perimetro sanitario della spesa sostenuta dalla Regione a mezzo del finanziamento erogato». In altri termini, il meccanismo delineato dall'art. 26, comma 1, lettera *a*) della legge regionale n. 20/2006, nell'economia del ragionamento della procura ligure, appare riproduttivo di una dinamica di finanziamento regionale, già rilevata in altra regione, oggetto di censura da parte della Corte costituzionale, con la sentenza 10 gennaio 2024, n. 1.

Con la predetta sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale una disposizione dettata dalla Regione Sicilia in tema di finanziamento dell'ARPA per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d. lgs. n. 118/2011 (oltre che per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica).

Secondo la procura regionale, la norma sicula dichiarata incostituzionale «non distingue tra spese necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale. Analogamente, la legge regionale ligure n. 20 del 2006 non reca alcuna distinzione a proposito delle funzioni svolte da ARPAL riconducibili al perimetro sanitario con riferimento all'ingente finanziamento istituzionale erogato».

Sulla scorta delle suddette considerazioni, il pubblico ministero ha formulato le proprie conclusioni nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2023 della Regione Liguria, chiedendo alla Sezione regionale di controllo per la Liguria di «sollevare questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26 della legge della l.r. 4 agosto 2006, n. 20, per contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera *e*) — avuto riguardo alla norma interposta di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 — con l'articolo 117, comma secondo, lettera *m*), e 32, nonché con gli articoli 81, sesto comma, 97 e 119, primo comma, della Costituzione». In alternativa, l'organo requirente, in caso di praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della citata disposizione regionale, ha chiesto alla Sezione territoriale di «dichiarare l'illegittimità del capitolo di spesa n. 5296, inserito nel perimetro sanitario, recante l'impegno ed il pagamento dell'importo di euro 20.000.000,00 (euro ventimilioni/00), nonché, nel risultato di amministrazione 2023, della quota dei vincoli da trasferimenti per la parte in cui non registra economie vincolate



riconducibili al Fondo sanitario per l'importo di euro 20.000.000,00, con conseguente rideterminazione del disavanzo da recuperare *ex* articolo 42, commi 1 e 12, del ridetto decreto legislativo n. 118 del 2011 e, per l'effetto, negare la parificazione del rendiconto della regione Liguria per l'anno 2023, nei termini nei quali è stato formulato».

2. Con decisione di parifica n. 171/2024/PARI, adottata in data 18 luglio 2024, con motivazioni pubblicate il successivo 29 luglio, la Sezione regionale di controllo per la Liguria:

ha parificato, nelle sue componenti, il rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2023, con esclusione delle poste puntualmente indicate nel dispositivo della predetta pronuncia;

ha rigettato l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 26, della legge regionale 4 agosto 2006, n. 20, formulata dal procuratore regionale;

ha approvato la relazione annessa alla decisione di parifica, elaborata ai sensi dell'art. 41 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Segnatamente, per quel che rileva in questa sede, nella decisione n. 171/2024/PARI, la Sezione ligure ha rigettato l'eccezione di incostituzionalità formulata dal procuratore regionale con la seguente motivazione: «a. in relazione alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26 della l.r. n. 20/2006, per contrasto con l'articolo 4117, comma 2, lettera e) — avuto riguardo alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 — e con l'articolo 117, comma 2, lettera m), e 32, nonché con gli articoli 81, comma 6, 97 e 119, comma 1, della Costituzione, atteso che la nota del segretario generale della Regione Liguria, n. 1105819 del 17 luglio 2024, rappresenta che la giunta regionale approva, nel rispetto dei LEPTA (Livelli essenziali delle prestazioni ambientali), sulla base delle risorse complessivamente disponibili, il programma triennale delle attività di Arpal; che il direttore generale di ARPAL predispone, in conformità al citato programma triennale, il programma annuale dei controlli, che costituisce il piano operativo di tutte le attività di competenza di ARPAL ed individua i costi e le fonti di finanziamento; che il finanziamento dell'Agenzia non avviene esclusivamente con fondi perimetrati sanità, ma, altresì, tramite ulteriori capitoli di bilancio regionale volti a finanziare attività dell'ARPAL non rientranti nei LEA, elencati nella sopra citata nota; che, allo stato degli atti, posto che i fondi provenienti dal fondo sanitario non sono l'unica fonte di finanziamento di ARPAL, ai sensi dell'articolo 26, l.r. n. 20/2006, non risulta dimostrato che l'applicazione della disposizione della cui legittimità il procuratore regionale dubita implichi l'effettiva destinazione di fondi afferenti al c.d. "perimetro sanitario" ad utilizzi diversi dal finanziamento dei LEA. Pertanto, non si ritengono soddisfatte le condizioni di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ossia la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa. Difatti, al fine di vagliare debitamente i requisiti di ammissibilità richiamati, appare indispensabile provare puntualmente l'ammontare delle risorse finanziarie trasferite ad ARPAL e destinate a garantire i LEA"; b) le considerazioni sopra esposte portano a ritenere non fondata, conseguentemente, anche l'ulteriore richiesta di "dichiarare l'illegittimità del capitolo di spesa n. 5296 inserito nel perimetro sanitario", recante l'impegno ed il pagamento dell'importo di euro 20.000.000, nonché, nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023, della quota dei vincoli da trasferimenti, per la parte in cui non registra economie vincolate riconducibili al Fondo sanitario per l'importo di euro 20.000.000, con conseguente rideterminazione del disavanzo da recuperare *ex* articolo 42, commi 1 e 12, del ridetto decreto legislativo n. 118/2011 e, per l'effetto, di negare la parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'anno 2023, posto che non è stato dimostrato se e in che misura tale trasferimento sia destinato alle finalità proprie della spesa afferente al c.d. "perimetro sanitario" o ad altre finalità».

3. Con ricorso notificato in data 16 settembre 2024, il procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Liguria ha impugnato la suddetta decisione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 171/2024/PARI e ha chiesto a queste Sezioni riunite:

di sospendere il giudizio e sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20, per contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera e) — avuto riguardo alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 — con l'art. 117, comma secondo, lettera m), nonché con gli articoli 81, sesto comma, 97 e 119, primo comma, e 32 della Costituzione, ritenendola rilevante ai fini del decidere il giudizio medesimo e non manifestamente infondata;

in subordine, in caso di adesione a un'interpretazione costituzionalmente conforme della citata disposizione regionale, di annullare la decisione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria n. 171/2024/PARI e dichiarare l'illegittimità del capitolo di spesa n. 5296 del bilancio regionale, inserito nel perimetro sanitario, recante l'impegno ed il pagamento dell'importo di euro 20.000.000,00 (euro ventimilioni/00), nonché, nel risultato di amministrazione 2023, della quota dei vincoli da trasferimenti per la parte in cui non registra economie vincolate riconducibili al Fondo sanitario per l'importo di euro 20.000.000,00, con conseguente rideterminazione del disavanzo



da recuperare ex art. 42, commi 1 e 12, del ridetto decreto legislativo n. 118 del 2011 e, per l'effetto, negare la parificazione del rendiconto regionale nei termini nei quali è stato formulato.

In particolare, riprendendo le conclusioni già formulate nella requisitoria del giudizio di parificazione del rendiconto 2023, la procura regionale ligure articola un primo motivo di ricorso, in cui evidenzia come l'art. 26 della legge regionale n. 20/2006 disponga, in tema di finanziamenti istituzionali destinati alla locale Agenzia regionale per l'ambiente (ARPAL), in modo difforme dai criteri e limiti posti dall'art. 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), degli articoli 81, sesto comma, 97 e 119, nonché 32, comma primo, della Costituzione riguardati a tenore della previsione contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, l'organo requirente regionale ha precisato che dalle difese articolate dalla Regione in sede di giudizio di parificazione (*cfr.* nota del segretario generale della Regione Liguria n. 1105819 del 17 luglio 2024) sia emerso come «una quota largamente preponderante (l'87%) delle risorse istituzionali assegnate dalla predetta norma regionale all'Agenzia lo è a valere sul Fondo sanitario regionale, ma è destinata alla realizzazione dei LEPTA e non dei LEA, con violazione dei rigorosi confini di perimetro, (...), posti dal decreto legislativo n. 118 del 2011, attuativo dell'art. 117, lettera *e*), della carta fondamentale». Si configurerebbe, pertanto, anche una mancanza sopravvenuta di conformità alla Costituzione dell'art. 26 della legge regionale più volte richiamata, in quanto spetta esclusivamente allo Stato (art. 117, lettera *m*) legiferare in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», tra i quali rientra tout court il diritto fondamentale alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione.

A supporto del primo motivo di ricorso viene richiamata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 1/2024 e le motivazioni su cui essa si fonda. Nel ricorso introduttivo del presente giudizio, la procura ligure censura l'argomentazione fornita dalla Sezione regionale di controllo, che non avrebbe colto come le risorse istituzionali da FSR risultino destinate alla realizzazione dei LEPTA e non dei LEA. Al riguardo, l'organo requirente affida i propri argomenti difensivi al passaggio motivazionale in cui la Corte costituzionale ha chiarito come il richiamo alla disciplina dettata dalle disposizioni in materia di agenzie regionali ambientali non esima le regioni «dall'obbligo di individuare una correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA e i LEA. L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è materia di competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali». Con riferimento alla prova, mancata ad avviso della Sezione territoriale, della violazione dei rigorosi limiti posti dalla legge alla destinazione delle spese del perimetro sanitario, la procura regionale sottolinea come, in realtà, tale prova risiederebbe «esattamente nella disposizione regionale, la quale, esplicitamente, tratta di risorse istituzionali assegnate all'ARPAL a valere sul FSR».

Oltre ai parametri costituzionali già scrutinati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2024, ad avviso di parte ricorrente, la disposizione legislativa regionale si porrebbe in contrasto anche con gli articoli 117, lettera *m*), 81, comma sesto, 97, primo comma e 119, primo comma della Costituzione, alla luce anche dei principi fissati nelle sentenze n. 172/2018 e n. 169/2017 della Corte costituzionale.

A conclusione del motivo in esame, la procura evidenzia che la distrazione di risorse destinate al perimetro sanitario, nella stretta accezione che la locuzione assume in punto di diritto, finisca per riverberarsi in senso negativo sulla piena erogazione delle prestazioni che danno concreto contenuto al diritto alla salute, che l'art. 32 della Carta fondamentale ha stabilito a favore di tutti.

Con un secondo motivo di ricorso, nel caso in cui queste Sezioni riunite ritengano possibile accedere a una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 26 della legge regionale n. 20/2006, la procura regionale chiede di annullare la decisione di parifica della Sezione territoriale e dichiarare l'illegittimità del capitolo di spesa n. 5296 del bilancio regionale, inserito nel perimetro sanitario, recante l'impegno ed il pagamento dell'importo di euro 20.000.000,00 (euro ventimilioni/00), nonché, nel risultato di amministrazione 2023, della quota dei vincoli da trasferimenti per la parte in cui non registra economie vincolate riconducibili al Fondo sanitario per l'importo di euro 20.000.000,00, con conseguente rideterminazione del disavanzo da recuperare ex art. 42, commi 1 e 12, del ridetto decreto legislativo n. 118 del 2011 e, per l'effetto, negare la parificazione del rendiconto regionale nei termini nei quali è stato formulato.

Secondo parte ricorrente, lo svolgimento da parte dell'Agenzia regionale di funzioni riconducibili ai LEA, in assenza, tuttavia, di una riconduzione della spesa in base a modalità standardizzate proprie della contabilità armonizzata alle funzioni LEA, darebbe luogo al diniego di parifica del rendiconto generale regionale, in ragione della non corretta contabilizzazione di una spesa regionale nell'ambito del perimetro sanitario, in violazione del ridetto art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

4. Con memoria depositata, ai sensi dell'art. 127, comma 2, c.g.c., in data 30 dicembre 2024, la procura generale ha formulato le proprie conclusioni in ordine ai motivi di impugnazione proposti dalla procura regionale ligure.

In via preliminare, la procura generale ha eccepito l'inammissibilità (ovvero l'improcedibilità) del ricorso «per la patente violazione del principio dell'unicità dell'Ufficio del pubblico ministero». A supporto di tale eccezione, viene



richiamato l'art. 12, comma 3, c.g.c., in quanto «il presupposto del coordinamento non può che essere l'unicità dell'ufficio del PM». Secondo la tesi prospettata nella memoria conclusionale, il procuratore regionale per la Liguria ha errato a notificare il ricorso alla procura generale, successivamente depositandolo autonomamente presso queste Sezioni riunite. Ciò, infatti, è avvenuto «nell'errata convinzione che la procura generale sia una controparte del giudizio e non, qual è, il medesimo ufficio di cui fa parte anche la procura regionale della Liguria»; il ricorrente avrebbe dovuto, invece, «trasmettere il ricorso alla procura generale, che avrebbe provveduto al suo deposito».

Sempre in via preliminare, la procura generale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva della procura regionale ligure. A supporto di tale eccezione, la procura generale richiama la sentenza n. 34/2024/QM, con la quale le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale hanno stabilito che «l'art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 si applica alla fase della deliberazione della parificazione dei rendiconti: la limitazione legislativa alle sole "formalità della sua giurisdizione contenziosa" comporta che la deliberazione venga assunta previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del pubblico ministero, in contraddittorio dei rappresentanti dell'amministrazione». Secondo gli argomenti illustrati nella memoria conclusionale, «da tale dispositivo emergono due correlati: primo che il contraddittorio è con i rappresentanti dell'amministrazione e non pure con il PM; secondo che il pubblico ministero partecipa e, quindi, non è parte, ma assiste ed è in qualche maniera coinvolto nell'udienza pubblica. Ciò non significa che gli argomenti che il pubblico ministero esponga nella requisitoria non debbano essere presi in esame e valutati in sede di decisione di parifica, ma certamente egli, non essendo parte in senso sostanziale, non può impugnare la decisione stessa». Tale ricostruzione, che esclude la possibilità per il pubblico ministero di impugnare la decisione di parifica, sarebbe accolta anche dal codice di giustizia contabile che, agli articoli 123 e seguenti, nel disciplinare il giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, non contempla, in nessuna disposizione, il procuratore generale (o regionale) quale ricorrente.

Nel merito, la procura generale conclude per l'infondatezza del ricorso per i seguenti motivi:

non emerge in concreto la prova del travalicamento del perimetro sanitario, in quanto «l'asserita violazione del perimetro sanitario ricorre qualora sia effettivamente e concretamente provato che la destinazione all'ARPAL di fondi afferenti al c.d. perimetro sanitario abbia comportato utilizzi diversi dal finanziamento dei LEA»;

il finanziamento dell'ARPAL con risorse del perimetro sanitario «non è integrale ma soltanto parziale», in quanto tale Agenzia «non è finanziata esclusivamente e indiscriminatamente con il FSR ma anche da ulteriori fonti, espressamente indicate nelle lettere da b) a d) dell'art. 26 della l.r. n. 20/2006» (con ciò segnando, secondo la procura generale, una differenza rispetto al caso della Regione Siciliana, oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2024);

«LEA e LEPTA non sono due ambiti completamente distinti ma, come insieme che si intersecano, la zona in comune è piuttosto ampia, per le evidenti ricadute delle azioni di competenza dell'Agenzia protezione ambiente sulla salute dei cittadini».

Sulla scorta delle considerazioni esposte, «poiché il ricorso compendia una serie di evidenti profili di improcedibilità, inammissibilità, nonché un sostanziale motivo di infondatezza», la procura generale ha rinunciato al ricorso del procuratore regionale della Liguria contro la deliberazione n. 171/2024, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha adottato la decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2023.

5. Con memoria di costituzione e difesa depositata in data 8 gennaio 2025, la Regione Liguria ha chiesto a queste Sezioni riunite:

in via preliminare, di dichiarare inammissibile il ricorso notificato dalla procura regionale per la Liguria;

in via principale (previa declaratoria di irrilevanza e/o manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla procura regionale), di respingere, siccome infondato, il suddetto ricorso e, per l'effetto, confermare la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 171/2024/PARI;

in via subordinata, nell'ipotesi in cui fosse ritenuta sussistente l'illegittimità del rendiconto nei termini indicati dalla procura regionale, di circoscrivere la relativa declaratoria di illegittimità ai soli importi inerenti alle risorse destinate ad ARPAL, anziché all'intero capitolo di spesa n. 5296.

Con riferimento ai profili preliminari, parte resistente ha eccepito il difetto di legittimazione e di interesse ad agire della procura regionale ligure, richiamando a supporto di tale eccezione la sentenza n. 34/2024/QM delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con argomenti non dissimili da quelli già evidenziati dalla procura generale.

La Regione Liguria ha ravvisato un ulteriore profilo di inammissibilità nell'omessa notificazione del ricorso introduttivo all'ARPAL, in violazione del disposto di cui all'art. 124, comma 1, lett. c), del c.g.c., a mente del quale, oltre che al procuratore generale della Corte dei conti, il ricorso deve essere notificato, ai fini conoscitivi, alla Sezione del controllo che ha emesso la delibera impugnata e, «in ogni caso, agli eventuali ulteriori controinteressati».



Secondo l'amministrazione resistente risulta evidente che ARPAL rivesta la qualifica di soggetto controinteressato, «essendo titolare di un interesse concreto e attuale ad opporsi al ricorso, il cui accoglimento pregiudicherebbe l'ottenimento delle risorse finanziarie destinate dalla Regione Liguria alla stessa Agenzia».

Nel merito, la memoria della Regione Liguria prende l'abbrivio da un'approfondita ricostruzione del quadro normativo statale e regionale in materia.

In particolare, secondo parte resistente, la legge n. 132/2016 (recante «Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale») svolge un ruolo chiave, avendo stabilito un doppio ordine di principi:

l'integrazione tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale e gli obiettivi di prevenzione collettiva fissati in ambito sanitario dai LEA (Livelli essenziali di assistenza sanitaria, previsti dal decreto legislativo n. 502/1992);

la conferma del principio dell'invarianza della spesa, al quale consegue che il perdurante trasferimento delle funzioni e del personale dei servizi delle USL adibiti ad attività di protezione ambientale alle Agenzie (previsto dal decreto-legge n. 496/1993, convertito nella legge n. 61/1994) debba continuare ad essere finanziato con parte dei fondi precedentemente destinati al SSR.

Pertanto, ad avviso dell'amministrazione intimata, «l'integrazione tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale e gli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai LEA (operata dalla legge n. 132/2016) ha fatto sì che le attività delle ARPA, pur essendo connotate da una specializzazione ambientale, abbiano una correlazione con la prevenzione sanitaria e una ricaduta sulla qualità della salute che giustifica la legittimità dell'assegnazione in parola».

Parte resistente trae ulteriore conferma del fatto che le attività delle ARPA rientrano nel perimetro delle spese correlate alla prevenzione sanitaria — che, pertanto, devono trovare copertura con risorse destinate al Fondo sanitario nazionale — dal testo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), che annovera la «prevenzione collettiva e sanità pubblica», tra i livelli essenziali di assistenza che il SSN deve assicurare.

In particolare, l'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (riferito all'ambito della «Prevenzione collettiva e sanità pubblica») include le attività e le prestazioni volte a tutelare la salute e la sicurezza della comunità da rischi infettivi, ambientali, legati alle condizioni di lavoro, correlati agli stili di vita. Tale livello si articola in sette aree di intervento, tra le quali figura, alla lettera B), la «Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati». L'allegato 1 precisa che «i programmi inclusi nell'area di intervento B e le relative prestazioni sono erogati in forma integrata tra sistema sanitario e agenzie per la protezione ambientale, in accordo con le indicazioni normative regionali nel rispetto dell'art. 7-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992».

Secondo il percorso argomentativo tracciato dall'amministrazione, la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 118/2011 deve essere «necessariamente inquadrata e interpretata, ai fini dell'odierno giudizio, in relazione al quadro normativo come sopra delineato».

Da queste premesse si dipana il ragionamento che porta la regione a concludere nel senso che «le funzioni svolte dalle Agenzie, seppur differenziate secondo le specifiche discipline regionali, risultano (...) afferenti a programmi inclusi nelle aree di intervento dell'ambito della «Prevenzione collettiva e sanità pubblica» di cui al punto a) dei livelli essenziali di assistenza definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017».

Con riferimento alla normativa regionale, l'amministrazione resistente sottolinea come la materia sia stata regolata dalla legge regionale n. 20/2006. Segnatamente, per i motivi esposti nella comparsa di costituzione, il sistema delineato dagli articoli 26 e 27 della predetta legge regionale n. 20/2006 dimostra, ad avviso della regione, che le attività svolte dall'ARPAL sono, per la quasi totalità, correlate ai LEA. Inoltre, sempre secondo l'amministrazione intimata, il sistema di rendicontazione da parte del direttore generale delle attività svolte dall'ARPAL, previsto dal combinato disposto degli articoli 14, comma 1, e 27 della legge regionale in rassegna, consente di fornire evidenza della correlazione tra le risorse regionali trasferite all'ARPAL e i LEA. Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale prospettata dalla procura regionale, parte resistente ritiene che essa sia non rilevante e infondata.

Il difetto di rilevanza deriverebbe dal fatto che, «come correttamente evidenziato dalla Sezione regionale di controllo, nella presente fattispecie è mancata, da parte della procura, la puntuale e circostanziata dimostrazione in ordine all'ammontare delle risorse di cui al rendiconto generale della regione per l'esercizio 2023, che sarebbero state effettivamente distratte dal perimetro sanitario e dall'attuazione dei LEA (dovendosi anche tenere conto della stretta interazione tra questi ultimi e i LEPTA ...)».



L'infondatezza della questione sarebbe, in primo luogo, confermata dalla citata sentenza n. 1/2024 relativa alla normativa siciliana in materia di ARPA, nella quale la Corte costituzionale non ha fatto applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, a mente del quale, quando accoglie una questione di legittimità costituzionale, «dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime» e dichiara, altresì, «quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata». Secondo la regione, la circostanza che, in quella sede, la Corte costituzionale non abbia esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale anche alla legge regionale ligure n. 20/2006 dimostra che «le considerazioni svolte (...) con tale sentenza relativamente alla legislazione regionale siciliana non possono essere automaticamente e acriticamente estese (come pretenderebbe invece la procura) alla normativa della Regione Liguria».

Ciò premesso, sempre con riferimento all'infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla procura regionale ligure, l'amministrazione intimata ha evidenziato una serie di argomenti volti a dimostrare la diversità tra la normativa siciliana oggetto di declaratoria di incostituzionalità e quella ligure. Al riguardo, la Regione Liguria sottolinea che «la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2024 ha avuto ad oggetto esclusivamente la situazione del tutto peculiare della Regione Siciliana, la cui normativa aveva posto a carico del FSR tutte le spese di funzionamento dell'ARPA, per di più in maniera del tutto indistinta (...). Per contro, la situazione della Regione Liguria si discosta nettamente dalla casistica analizzata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2024, in quanto la normativa ligure prevede un sistema di finanziamento diversificato per l'attività di ARPAL (coerente con gli assetti di cui al decreto-legge n. 496/1993 e alla legge n. 132/2016), nonché una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni da rendere e una successiva rendicontazione annuale».

L'amministrazione intimata aggiunge, inoltre, che la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla procura sarebbe manifestamente infondata, in quanto essa scaturisce «da una non corretta interpretazione della disciplina in materia (segnatamente in ordine alle competenze istituzionali di ARPAL nonché ai rapporti tra i LEPTA e i LEA)».

L'amministrazione intimata esclude che possa configurarsi, nel caso di specie, un contrasto della suddetta normativa regionale con il parametro di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e) in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici», avuto riguardo alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011.

La prospettazione della procura regionale, infatti, non tiene conto, secondo parte resistente, che, in data successiva al decreto legislativo n. 118/2011, «lo Stato ha legiferato in materia nell'esercizio delle proprie competenze (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione) sia con la legge n. 132/2016, sia con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (v. l'allegato n. 1 in tema di "Prevenzione collettiva e sanità pubblica")», emanato in attuazione dell'art. 1, comma 554, della legge n. 208/2015».

Da tali norme, secondo parte resistente, si ricava che il decreto legislativo n. 118/2011, avendo ad oggetto unicamente l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, non può assumere rilievo dirimente ai fini della definizione dei LEA e/o dei LEPTA; d'altronde, si legge nella comparsa di costituzione della regione, «il decreto legislativo n. 118/2011 è antecedente al sistema normativo settoriale delineato dalla legge n. 132/2016, che si incentra sul principio dell'invarianza finanziaria (...)». Pertanto, dal principio dell'invarianza della spesa, l'amministrazione ricava, «quale necessaria conseguenza, che le funzioni svolte dalle ARPA devono continuare a essere finanziate con parte dei fondi precedentemente destinati al SSR (per l'esercizio delle medesime funzioni); diversamente, si addirebbe all'illogica e paradossale conseguenza di ritenere che lo Stato non abbia dato copertura finanziaria ai LEPTA».

A ciò si aggiunga che, secondo la Regione Liguria, dalla necessaria integrazione (prevista dalla legge n. 132/2016) tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale (definite dai LEPTA) e gli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai LEA discende che le attività dell'Agenzia, pur essendo connotate da una specializzazione ambientale, abbiano necessariamente una stretta e diretta correlazione con la prevenzione sanitaria e una ricaduta sulla qualità della salute, che giustifica la legittimità dell'assegnazione alle ARPAL delle risorse del perimetro sanitario del bilancio regionale.

Secondo parte resistente, sarebbero destituite di fondamento anche le ulteriori considerazioni svolte dalla procura in merito ai presunti profili di illegittimità costituzionale dell'art. 26, legge regionale n. 20/2006.

La presunta violazione dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (in tema di competenza esclusiva dello Stato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) si fonda, secondo la regione, sull'assunto — del tutto erroneo — secondo cui la legislazione regionale ligure avrebbe dato luogo a una «surrettizia sottrazione di risorse dal perimetro sanitario».

Anche la violazione degli articoli 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, primo comma, in tema di rispetto degli equilibri di bilancio e di sostenibilità finanziaria, sarebbe insussistente secondo parte resistente, in quanto la legge regionale n. 20/2006 non comporta affatto la diminuzione delle risorse destinate ai LEA, che viene genericamente paventata dalla procura. Sul punto, l'amministrazione richiama le osservazioni relative, da un lato, all'invarianza della



spesa relativa alle funzioni demandate all'ARPAL (alla quale sono state attribuite le stesse competenze e risorse a suo tempo destinate alle U.S.L. per lo svolgimento delle medesime attività) e, dall'altro lato, alla stretta connessione tra LEA e LEPTA.

Con riferimento, infine, alla presunta violazione dell'art. 32, primo comma, della Costituzione, in ragione dell'asserita «distrazione di risorse destinate al perimetro sanitario», parte resistente evidenzia come la procura regionale muova dall'erroneo presupposto della estraneità delle funzioni svolte dall'ARPAL al settore sanitario, mentre le attività demandate all'Agenzia, pur essendo connotate da una specializzazione in campo ambientale, hanno una diretta correlazione con il settore sanitario e una ricaduta sulla qualità della salute.

Ciò chiarito in ordine ai possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa regionale, l'amministrazione intimata eccepisce, inoltre, l'infondatezza della domanda formulata in via subordinata dalla procura regionale ligure, in quanto quest'ultima ha omissso di individuare con precisione quali sarebbero le somme (in ipotesi) «distratte» dal perimetro sanitario. Al riguardo, l'Ente regionale ribadisce, comunque, che il capitolo n. 5296 è stato correttamente perimetrato in conformità all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, in quanto allocato al programma 1 «SSR-finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA» della Missione 13.

Pertanto, secondo parte resistente, la domanda dell'organo requirente volta a ottenere la declaratoria di illegittimità dell'intero capitolo di spesa in questione «difetta di proporzionalità in rapporto alla assai limitata incidenza dei fondi ARPAL sul totale delle risorse destinate ai LEA, rischiando quindi di comportare conseguenze pregiudizievoli sul corretto e regolare svolgimento delle attività del Servizio sanitario regionale».

In via del tutto subordinata, pertanto, la regione chiede che la eventuale declaratoria di illegittimità del rendiconto generale della regione per l'esercizio 2023 venga limitata (anche in ossequio ai sopra richiamati canoni di proporzionalità) ai soli importi inerenti alle risorse destinate ad ARPAL, anziché all'intero capitolo di spesa n. 5296.

6. All'udienza del 22 gennaio 2025, il procuratore generale aggiunto ha preliminarmente ribadito la volontà di rinunciare al ricorso in esame. La difesa della Regione Liguria ha preso atto di tale richiesta e ha dichiarato di aderirvi, evidenziando che la regione ha interesse all'estinzione del giudizio. Conseguentemente, avendo la discussione avuto ad oggetto soltanto la manifestazione della volontà di rinunciare al ricorso e non avendo le parti ritenuto di affrontare il merito, la causa è stata trattenuta in decisione al solo fine di risolvere le questioni preliminari sollevate dalla procura generale e dall'amministrazione intimata.

7. Con sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC, depositata in Segreteria in data 17 febbraio 2025, queste Sezioni riunite, come chiarito nell'esordio della parte in «diritto», si sono pronunciate «in ordine alle questioni preliminari concernenti il ricorso in epigrafe».

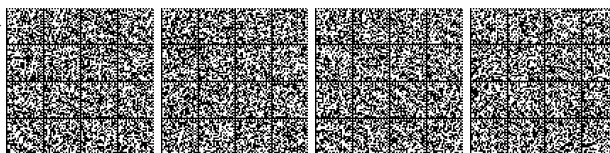
Nel rispetto della struttura logica per «gradi», prescritta al giudice dall'art. 101 c.g.c. per la formulazione del giudizio, il Collegio ha proceduto a esaminare, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità ormulata dalla Regione Liguria per omessa notifica del ricorso all'ARPAL, che rivestirebbe — ai sensi dell'art. 124, comma 1, lettera c), c.g.c. — la qualifica di soggetto controinteressato.

Facendo applicazione dei criteri ermeneutici già declinati da queste Sezioni riunite da ultimo nelle sentenze n. 5, 6, 7/2023/DELC, tale eccezione è stata rigettata sulla scorta della seguente motivazione: «nessuna evidenziazione è stata fornita di un pregiudizio immediato, che deriverebbe in automatico ad ARPAL, dall'accoglimento del ricorso all'odierno esame, concernendo la delibera impugnata, come è noto, il rendiconto della Regione Liguria e non essendovi, comunque, evidenza che i trasferimenti finanziari, di cui si discute, non possano essere diversamente compensati/corrisposti».

Con riferimento alla rinuncia al ricorso da parte della procura generale, queste Sezioni riunite hanno affermato che «la valutazione in ordine agli effetti della rinuncia agli atti del presente giudizio operata dalla procura generale presuppone che venga preliminarmente accertata l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso proposto dal procuratore regionale rappresentante il pubblico ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, questione che ne costituisce il presupposto logico-giuridico».

Al riguardo, la sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC, alle cui motivazioni per esigenze di sinteticità si rinvia, richiama l'orientamento espresso nella precedente pronuncia n. 44/2017 di queste Sezioni riunite, nella quale è stato affermato che «non può escludersi una legittimazione in astratto del pubblico ministero, presente nel giudizio di parifica regionale, di proporre ricorso avverso la decisione di parifica dinanzi a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione».

A conferma di tale legittimazione della procura regionale, queste Sezioni riunite hanno richiamato la sentenza n. 184/2022 della Corte costituzionale, che contiene un espresso riferimento al «potere del pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche



e, in specie, ... [al] potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale, adottata dalla Sezione regionale di controllo, che si ritenga lesiva dei citati interessi». parimenti, il Collegio ha evidenziato come «la Corte costituzionale, in diverse pronunce (sentenze n. 1/2024, n. 39/2024, n. 59/2024 e correlate ordinanze a verbale allegate alle predette decisioni), abbia posto l'accento (...) sulla peculiare autonomia e legittimazione processuale dei procuratori regionali, che vengono qualificati come parti nei giudizi di parifica *a quibus*».

Secondo le motivazioni emergenti dalla sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC, anche l'art. 12, commi 1 e 2, c.g.c. avvalorare le suddette conclusioni, considerato che esso distingue «le funzioni esercitate dal procuratore generale rispetto a quelle del pubblico ministero innanzi alle sezioni giurisdizionali regionali, che sono esercitate dal procuratore regionale».

Alla luce dei principi ora richiamati, queste Sezioni riunite hanno disatteso le eccezioni al riguardo formulate dalla difesa regionale e dalla procura generale, «dovendo affermarsi l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso presentato dal procuratore regionale rappresentante il pubblico ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, nel rispetto di quanto previsto dagli art. 123 e 124 c.g.c..

Secondo le motivazioni sulle quali si fonda la suddetta sentenza non definitiva, il procuratore regionale risulta «soggetto autonomamente legittimato a ricorrere, nello specifico e particolare ambito del giudizio di parifica, nell'interesse della legge, a salvaguardia del bene protetto in concreto tutelato, sostanziantesi nella veridicità e nell'attendibilità dei bilanci, essendo lo stesso titolare di uno specifico interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio, ai sensi degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, ovvero dell'interesse — come di recente ribadito dalla già citata sentenza n. 34/2024 delle SS.RR. in sede giurisdizionale — alla legalità finanziaria, che, in assenza della affermata legittimazione, rischierebbe di essere illegittimamente sacrificato».

Queste Sezioni riunite hanno preliminarmente qualificato la rinuncia presentata dalla procura generale come rinuncia all'azione e hanno, poi, escluso la sua ammissibilità. Ciò in quanto con essa «si verrebbe a disporre — peraltro da parte di soggetto diverso rispetto a quello che è “parte” nel giudizio di parifica (Corte costituzionale sentenze n. 1/2024, n. 39/2024, n. 59/2024 e correlate ordinanze a verbale allegate alle predette decisioni) — in modo definitivo, stante la non riproponibilità del ricorso da parte del soggetto legittimato all'impugnazione, dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale, la cui tutela è intestata al procuratore regionale, il cui coinvolgimento nel giudizio di parifica è necessario (*cfr.*, SS.RR. in sede giurisdizionale, sentenza n. 34/2024)».

Per tali motivi, con la suddetta sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC, queste Sezioni riunite in speciale composizione hanno respinto l'istanza di rinuncia presentata dalla procura generale, demandando a separata ordinanza la fissazione dell'udienza pubblica per la discussione del ricorso nel merito.

8. A seguito della sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC, che ha definito nei suddetti termini le questioni preliminari, con ordinanza presidenziale n. 1/2025/DELC è stata fissata l'odierna udienza pubblica per la trattazione del ricorso nel merito.

Nell'odierna udienza pubblica, in sede di discussione orale, il procuratore generale aggiunto ha insistito sull'inammissibilità e sull'improcedibilità del ricorso per le ragioni già esposte nella memoria conclusionale e risultanti dal verbale, oltre che sull'infondatezza nel merito. Analogamente, la difesa regionale ha ribadito le ragioni a sostegno dell'infondatezza del ricorso.

DIRITTO

1. Sulle questioni preliminari.

Giova, preliminarmente, precisare che le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso formulate dalla procura generale e dall'amministrazione intimata, così come l'ammissibilità della rinuncia al ricorso formulata dalla procura generale, sono state esaminate e decise da queste Sezioni riunite con la sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC, alla quale si rinvia.

Come emerge dalla ricostruzione della vicenda processuale esposta nella parte in «fatto» della presente ordinanza, infatti, le eccezioni inerenti all'inammissibilità e all'improcedibilità del ricorso per violazione del principio dell'unicità dell'Ufficio del pubblico ministero, per carenza di legittimazione attiva dell'organo requirente e per omessa notifica al controinteressato (identificato nell'ARPAL), così come la dichiarazione di rinuncia al ricorso formulata dalla procura generale, sono state scrutinate e decise dal Collegio con la predetta sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC.



A conferma di ciò, è sufficiente richiamare il punto 3 della parte in «diritto» della sentenza non definitiva n. 3/2025/DELC, nella quale queste Sezioni riunite affermano che «la valutazione in ordine agli effetti della rinuncia (...) operata dalla procura generale presuppone che venga preliminarmente accertata l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso proposto dal procuratore regionale (...), questione che ne costituisce il presupposto logico-giuridico». Parimenti, la predetta sentenza ha escluso (punto 2. e 2.1. della parte in «diritto») l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica all'ARPAL.

Non può ammettersi, pertanto, un nuovo pronunciamento del Collegio sulle questioni che hanno già costituito oggetto di statuizione nella predetta sentenza non definitiva.

Muovendo da tali premesse, l'odierna udienza pubblica è stata fissata, con ordinanza presidenziale n. 1/2025/DELC, per la trattazione del ricorso nel merito.

Nel merito, ad avviso del Collegio, la questione di diritto devoluta con il mezzo in esame postula che venga sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a*) della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 — che annovera, tra le fonti di finanziamento dell'ARPAL, il «finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente» (spesa riferibile al capitolo 5296 del bilancio regionale).

Al riguardo, queste Sezioni riunite condividono i dubbi sulla legittimità costituzionale della suddetta disposizione, manifestati nel ricorso introduttivo del giudizio dalla procura regionale per la Liguria, per le ragioni di seguito esposte.

2. Il quadro normativo di riferimento in materia di protezione ambientale.

Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente sono state istituite a seguito del *referendum* del 18 aprile 1993, che ha abrogato alcune disposizioni della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), eliminando le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del Servizio sanitario nazionale, esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione delle unità sanitarie locali.

Tali competenze, a seguito della legge 21 gennaio 1994, n. 61 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), sono state affidate alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), appositamente istituite assieme all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), divenuta poi APAT e, nel 2008, confluita nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

In particolare, l'art. 3 del richiamato decreto-legge ha previsto l'attribuzione ai nuovi organismi delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria dei presidi multizonali di prevenzione, nonché del personale, dell'attrezzatura e della dotazione finanziaria dei servizi delle unità sanitarie locali adibiti alle attività tecnico-scientifiche per la protezione ambientale.

L'istituzione delle agenzie, peraltro, non ha comportato la sottrazione alle ASL delle funzioni in materia di prevenzione collettiva ma solo di quelle in materia ambientale affidate ora alle ARPA. L'art. 7-*quiquies* del decreto legislativo n. 502/1992, in particolare, ha demandato alle regioni l'individuazione di strumenti per l'esercizio coordinato delle politiche sanitarie con quelle ambientali attraverso la stipula di accordi di programma tra le arpa e le aziende sanitarie».

In modo coerente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 di «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza», all'allegato 1, ha previsto che «il livello della Prevenzione collettiva e sanità pubblica include le attività e le prestazioni volte a tutelare la salute e la sicurezza della comunità da rischi infettivi, ambientali, legati alle condizioni di lavoro, correlati agli stili di vita». L'area di intervento appena descritta è indicata con la lettera *B*) «Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati» e per la stessa il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevede espressamente che «i programmi inclusi nell'area di intervento B e le relative prestazioni sono erogati in forma integrata tra sistema sanitario e agenzie per la protezione ambientale, in accordo con le indicazioni normative regionali nel rispetto dell'art. 7-*quiquies* del decreto legislativo n. 502/1992».

Da tale ordito normativo emerge con nitore come l'istituzione delle Agenzie, in coerenza con le risultanze del *referendum*, ha comportato il passaggio delle sole competenze in materia ambientale dalle aziende sanitarie (già UU.SS. LL.) alle predette agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, ma non anche delle funzioni relative alla prevenzione collettiva, rientranti nei LEA, che restano comunque affidate alle ASL, sebbene le stesse debbano essere svolte in modo integrato con le agenzie competenti in materia ambientale.

Con la legge n. 132 del 28 giugno 2016 (recante «Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale»), il legislatore statale è intervenuto a definire il ruolo e le funzioni delle agenzie regionali nell'ambito del sistema nazionale a rete, affidando alla regolazione regionale la definizione della struttura, del finanziamento e della programmazione delle attività (*cf.*:



art. 7, legge 28 giugno 2016, n. 132). Le agenzie regionali in quanto parte del «Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente» unitamente all'ISPRA, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 132/2016 concorrono «al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio “chi inquina paga”, anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge».

In particolare, le agenzie sono chiamate a svolgere le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento nei territori di rispettiva competenza dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (c.d. LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività del Sistema nazionale (v. art. 3 della legge n. 132/2016) che quest'ultimo è tenuto a garantire «anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria» (v. art. 9 della legge n. 132/2016). La definizione dei LEPTA e dei criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi è stata demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro un anno dalla entrata in vigore della legge e che tuttavia, allo stato, non è stato ancora approvato.

3. La spesa sanitaria e la perimetrazione nel bilancio regionale.

La trasparenza dei conti del bilancio sanitario è assicurata mediante la chiara e specifica individuazione, all'interno del bilancio regionale, delle relative entrate e spese finalizzate. Il principio che regola il c.d. «perimetro sanitario», previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 (recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), individua una precisa area del bilancio regionale, nel quale sono ricomprese le entrate destinate (vincolate) al finanziamento della spesa sanitaria, la cui disciplina è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto finalizzate a garantire l'erogazione dei LEA.

A tal fine, l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 dispone che «nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso».

Ai sensi dell'art. 39, comma 13, del decreto legislativo n. 118/2011, il prospetto contenente le previsioni di entrata e spesa, di competenza e di cassa, del perimetro sanitario deve essere allegato al bilancio di previsione, articolato in capitoli, con la relativa classificazione di bilancio.

Analogia previsione è contenuta nel successivo art. 63, comma 4, con riferimento agli allegati al rendiconto della gestione.

Il citato art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 offre, dunque, la duplice garanzia di consentire alle regioni di essere in grado di assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e di rispondere «in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quella ordinaria».

La materia è stata oggetto di plurime pronunce della Corte costituzionale, oramai consolidata in merito ai LEA (sentenze n. 233/2022, n. 142/2021 e 132/2021, n. 62/2020 e n. 57/2020, n. 169/2017). Come affermato dal Giudice delle leggi, con recente sentenza n. 233 del 21 novembre 2022, l'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici «è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte».

Dopo aver messo in luce come le prescrizioni dell'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 si sviluppino in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l'introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle «spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione» (art. 8, comma 1, lettera *a*, numero 1, della legge n. 42 del 2009), la stessa sentenza costituzionale ha affermato che «è in questo senso che l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, “un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale”, al dichiarato “fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti” di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione *A*) “[e]ntrate” (lettera *a*), indica il “finanziamento sanitario” ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a*) della



sezione B) “[s]pesa”, la “spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]”. Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a “garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria”».

Già in precedenza, peraltro, la Corte costituzionale aveva puntualizzato come il citato art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019), con «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (sentenza n. 132 del 2021), rimarcando sostanzialmente la netta separazione funzionale tra le prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, al fine di evitare il rischio di distrazione delle somme incluse nel perimetro sanitario.

Su tale separazione funzionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 142 del 2021) afferma che il sistema italiano di tutela della salute si sviluppa su due livelli di Governo: «quello statale, il quale definisce i livelli essenziali di assistenza che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei suddetti LEA. La presenza di due livelli di Governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione del sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi «necessari», inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica (sentenza n. 62 del 2020)».

In sintesi, la perimetrazione delle entrate e delle spese sanitarie nei bilanci regionali si colloca nell'ambito dell'armonizzazione contabile, costituendo lo specifico strumento che il legislatore statale appronta per garantire la copertura di spese vincolate attinenti ai livelli essenziali di assistenza. Ciò consente, in particolare, di individuare le fonti di finanziamento e la spesa corrente erogata per la copertura dell'attività sanitaria relativa al raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza.

4. La normativa regionale in materia di protezione ambientale.

La Regione Liguria ha dato seguito alla riorganizzazione delle attività in campo ambientale con la legge regionale 4 agosto 2006, n. 20, recante «Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale». Nell'attuale versione, risultante dalle modifiche apportate nel corso del tempo, l'art. 1 stabilisce che la legge regionale in rassegna, «nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 117 della Costituzione e delle norme comunitarie e nazionali e, in particolare, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), disciplina il nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (ARPAL), stabilisce il riparto delle competenze e riorganizza le procedure di pianificazione e programmazione in materia ambientale, nonché le strutture e gli organismi preposti alla programmazione, gestione e controllo in campo ambientale ed alla prevenzione e promozione della salute e della sicurezza collettiva, perseguendo l'obiettivo della massima integrazione programmatica e tecnico-operativa nell'individuazione e nella rimozione dei fattori di rischio per l'uomo e per l'ambiente, nonché per la promozione della qualità ambientale del territorio».

Per il raggiungimento di tali obiettivi, ai sensi del comma 2 dell'art. 1, si provvede in particolare a disciplinare:

l'attribuzione ad ARPAL di nuove funzioni in materia ambientale, di gestione reti osservative, previsione meteoidrogeologica e di allertamento, tramite il Centro funzionale meteoidrogeologico della Regione Liguria — Protezione civile (CFMI – PC), ferma restando la competenza prioritaria alla vigilanza e al controllo sul territorio;

le diverse modalità di programmazione dei controlli ambientali;

i contenuti e le modalità di approvazione di una serie di piani (piano di tutela dell'acqua; piano di tutela della qualità dell'aria; piano di tutela dell'ambiente marino e costiero);

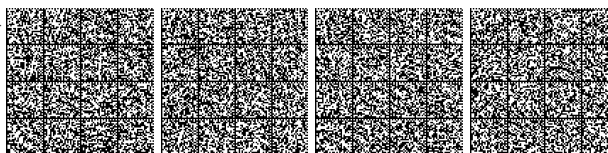
l'organizzazione del sistema dell'educazione ambientale;

l'organizzazione del Sistema informativo ambientale ligure (SIRAL);

il sistema di Governo e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani nel rispetto dei principi stabiliti dalle norme comunitarie e da quelle nazionali;

l'organizzazione del sistema di valutazione e gestione della qualità dell'aria;

l'organizzazione di un sistema di monitoraggio dei fenomeni di dissesto di versante — Rete monitoraggio dei versanti regionali (REMOVED);



le attività di gestione del CFMI-PC e di integrazione operativa con le strutture regionali che concorrono al sistema regionale di protezione civile;

l'attività di vigilanza sulle attività estrattive, secondo quanto previsto dall'art. 25, della legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), verifica e controllo in materia ambientale, le attività tecniche di analisi, con particolare riferimento ai siti estrattivi con potenziale rischio amianto.

Ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 20/2006, l'ARPAL svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse regionale di cui all'art. 1 della legge 21 gennaio 1994, n. 61 (che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 4 dicembre 1993 n. 496) e a supporto della regione e degli Enti locali per la protezione dell'ambiente e della natura, per la tutela delle risorse idriche, della difesa del suolo, per la protezione civile, nonché per la prevenzione e promozione della salute collettiva e della sicurezza.

Segnatamente, il suddetto art. 4 affida all'ARPAL le seguenti funzioni: *a)* controllo e vigilanza ambientale; *b)* supporto tecnico alle emergenze ambientali e sanitarie e partecipazione ai piani di emergenza; *c)* gestione dei catasti e delle reti di monitoraggio ambientale; *d)* gestione della rete laboratoristica per la tutela dell'ambiente; *e)* istruttorie tecniche a supporto dei procedimenti e delle attività della regione, come individuati con provvedimento della giunta regionale, nonché di altre amministrazioni pubbliche con oneri a carico delle stesse; *f)* supporto tecnico-scientifico ai livelli istituzionali competenti; *g)* supporto per l'espletamento delle attività connesse alle funzioni di prevenzione collettiva proprie del Servizio Sanitario; *g-bis)* verifiche periodiche di cui all'art. 71 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; *h)* attività relativa alla sicurezza impiantistica in ambiente di vita e di lavoro; *i)* attività relative a programmi di formazione in materia ambientale e nelle ulteriori materie in cui ha maturato competenza tecnica.

Il comma 2-bis, dell'art. 4, precisa che l'ARPAL svolge le predette funzioni tecniche e di controllo «nel rispetto dei LEPTA di cui all'art. 9 della legge n. 132/2016».

Dalla ricostruzione del quadro normativo regionale emerge il carattere estremamente eterogeneo delle funzioni e dei compiti attribuiti all'ARPAL in materia ambientale.

In ragione di ciò, non tutte le attività intestate all'ARPAL, sebbene esse possano avere riflessi positivi sulla tutela della salute, solo per questo rientrano nella materia sanitaria e sono riconducibili ai LEA. Un conto, infatti, è affermare che una determinata attività in materia di protezione ambientale possa avere riflessi positivi e, quindi giovare alla tutela della salute, altra cosa è sostenere che essa attenga ai livelli essenziali di assistenza e come tale possa beneficiare delle risorse del perimetro sanitario.

D'altra parte, la Corte costituzionale, nell'escludere dalla perimetrazione soggettiva degli enti sanitari (di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 118/2011) l'Agenzia per la tutela dell'ambiente siciliana ha apertis verbis affermato che «le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario» (v. Corte costituzionale sentenza n. 172/2018).

In coerenza con quanto appena osservato, d'altronde sia il legislatore nazionale che quello regionale hanno previsto la necessità di forme di coordinamento tra gli enti sanitari e le agenzie de quibus nell'esercizio delle attività rientranti nella «prevenzione collettiva» come nel caso degli articoli 7-bis, ter e quater della legge di riordino del sistema sanitario (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che ha affidato alle regioni il compito di disciplinare l'istituzione e l'organizzazione del dipartimento della prevenzione come «struttura operativa dell'unità sanitaria locale che garantisce la tutela della salute collettiva, perseguendo obiettivi di promozione della salute, prevenzione delle malattie e delle disabilità, miglioramento della qualità della vita» (v. art. 7-bis, comma II). Lo stesso si osserva nel caso della legge regionale n. 20/2006, che all'art. 7 disciplina i rapporti tra ARPA e ASL, prevedendo che esse esercitino in modo integrato e coordinato le funzioni e le attività di protezione e controllo ambientale, nonché di prevenzione collettiva di rispettiva competenza.

4.1. La disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale.

Le fonti di finanziamento dell'agenzia ligure sono indicate dall'art. 26 della legge regionale in esame, secondo cui «al finanziamento delle attività dell'ARPAL si provvede mediante:

- a)* finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente;
- b)* trasferimenti dal bilancio regionale per la realizzazione di programmi regionali in materia ambientale;
- c)* finanziamenti delle province e dei comuni per attività ulteriori non ricomprese nei programmi regionali;
- d)* i proventi dei privati a fronte di prestazioni dell'ARPAL;



e) le entrate poste a carico dei titolari di impianti o attività soggette ad autorizzazioni e procedure di bonifica o di via».

In disparte le ipotesi di cui alle lettere d) ed e), consistenti in proventi per prestazioni a privati e in entrate a carico di titolari di impianti, l'assetto del sistema di finanziamento delineato dalla legge regionale è incentrato sul finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente (ferma restando la possibilità di trasferimenti dal bilancio regionale per la realizzazione di programmi regionali in materia ambientale o di finanziamenti a carico di comuni e province per attività ulteriori non rientranti nei programmi regionali).

Dalla piana lettura della norma sulle fonti di finanziamento emerge con nitore come essa consenta di finanziare con le risorse del fondo sanitario le spese di funzionamento dell'ARPAL, senza alcun riferimento diretto e letterale, oppure indiretto e implicito, a prestazioni rientranti nei LEA.

Detta norma innova l'assetto contabile del bilancio regionale attraverso l'allocazione della spesa di finanziamento dell'ARPAL nell'area del perimetro sanitario.

In tal modo, l'art. 26 della legge regionale n. 20/2006 qualifica la spesa per il finanziamento dell'Agenzia alla stregua di una spesa «sanitaria», mediante inclusione nel perimetro di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 e, per altro verso, non ricollega tale quantificazione a prestazioni effettivamente afferenti ai LEA.

La norma regionale prevede, infatti, un finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del perimetro sanitario, e non anche criteri di determinazione delle prestazioni afferenti ai LEA, con distinzione delle altre prestazioni rientranti nei compiti dell'Agenzia e come tale non finanziabili con le risorse destinate ai LEA.

L'indifferenza della norma regionale in esame verso un meccanismo di correlazione immediata e diretta tra il quantum del trasferimento e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA e, allo stesso tempo, la mancanza di un sistema di registrazione di contabilità analitica — al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa — apre al rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano, in contrasto con l'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011.

Quest'ultima disposizione destina le risorse rientranti nel perimetro sanitario al finanziamento esclusivo delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza da cui scaturisce «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (v. sentenza Corte costituzionale n. 132/2021).

Manca, pertanto, nella norma regionale sulle fonti di finanziamento dell'ARPAL, la previsione di un meccanismo di correlazione immediata e diretta tra il quantum del trasferimento a valere sulle risorse del perimetro sanitario e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA; ciò consente che tale trasferimento ordinario annuale sia volto genericamente e indistintamente «al finanziamento delle attività dell'ARPAL» (art. 26).

Per le considerazioni appena esposte e tenuto conto di quanto affermato dalla Consulta nella già richiamata sentenza n. 172/2018, secondo la quale le funzioni esercitate dalle Agenzie sono solo in minima parte «riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu*» e che il sistema di finanziamento è da ritenersi «distinto da quello degli enti del settore sanitario», ad avviso del Collegio non è ragionevole che — come risulta dagli atti del presente giudizio, peraltro non contestati dalla Regione Liguria — una parte preponderante del fabbisogno complessivo dell'Agenzia ligure sia soddisfatto attraverso il sistematico impiego delle risorse vincolate derivanti dal fondo sanitario regionale, in assenza della previa individuazione puntuale delle attività svolte dalla stessa Agenzia e riconducibili ai LEA.

La centralità del finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente nel sistema di finanziamento indistinto delle attività dell'ARPAL trova piena conferma anche nell'esercizio finanziario che rileva ai fini del presente giudizio.

Al riguardo, è appena il caso di sottolineare che dagli atti di causa, emergano i seguenti dati, non contestati dalla Regione Liguria:

il bilancio di previsione economica 2023 dell'Agenzia per la protezione ambientale ligure include la somma di euro 20.000.000,00, quale quota a valere sul Fondo sanitario regionale, largamente preponderante su quella complessiva di euro 23.326.335,00 di finanziamenti istituzionali (le somme, secondo quanto riferisce la procura regionale, risultano esattamente replicate nel bilancio preventivo 2024);

il bilancio consuntivo relativo all'anno 2023 dell'ARPAL reca, nel conto economico, «contributi per costi dell'esercizio da Alisa 20.000.000,00» (voce F.210.35.50, dei componenti positivi della gestione);

il bilancio consuntivo relativo all'anno 2023 dell'ARPAL reca, nel conto economico, un valore della produzione di complessivi euro 30.871.960 e di costi per la produzione di euro 30.158.376, sicché circa i due terzi del



valore della produzione sono costituiti dal contributo erogato a valere sul fondo sanitario regionale (voce F.210.35.50 dei componenti positivi di risultato);

il capitolo di spesa n. 5296 inserito nel perimetro di sanitario del bilancio regionale, che disciplina nel suo complesso la quota di FRS di parte corrente per trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali, reca l'impegno e il pagamento dell'importo di euro 20.000.000,00 a favore di ARPAL;

in continuità agli esercizi pregressi, anche per l'esercizio 2023, le competenze per l'erogazione della quota di finanziamento a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale di parte corrente a favore di ARPAL sono state affidate all'Agenzia Sanitaria Ligure (ALISA), di qui la voce F.210.35.50 — «Contributi per costi dell'esercizio da Alisa 20.000.000,00» delle componenti positive del Conto Economico del bilancio d'esercizio 2023 di ARPAL.

È evidente che, stante il carattere estremamente variegato delle funzioni intestate ad ARPAL di cui si è dato conto in precedenza, appare arduo giustificare un finanziamento così ingente dell'Agenzia a carico delle risorse del perimetro sanitario riservate ai LEA, tenuto conto dell'insegnamento della Corte costituzionale, secondo la quale le funzioni esercitate dalle Agenzie sono solo in minima parte «riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu*».

L'attribuzione, nel 2023, all'Agenzia di un finanziamento di 20 milioni di euro, pari a circa i due terzi del valore della produzione, altera la struttura del perimetro delle spese sanitarie di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile in punto di rigida perimetrazione della spesa sanitaria.

A tal proposito, è noto come la Corte costituzionale abbia chiarito che l'art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019), con «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (sentenza n. 132 del 2021), rimarcando sostanzialmente la netta separazione funzionale tra le prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, al fine di evitare il rischio di distrazione delle somme incluse nel perimetro sanitario.

In assenza di tali cautele, il rilevato rischio è più che fondato e non arginabile nemmeno dalla circostanza che accanto alle risorse del fondo sanitario indistinto, vi siano ulteriori fonti di finanziamento (come peraltro accaduto anche per la Sicilia, v. legge regionale n. 6/2001, art. 90, comma 9 e 12, nella fattispecie decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2024), comunque marginali in termini quantitativi.

La presenza di ulteriori forme di finanziamento rispetto a quelle relative al fondo sanitario indistinto, infatti, non ha alcun rilievo sul profilo normativo in esame e dunque non è pertinente rispetto alle questioni di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza.

Sul punto, dunque, il Collegio non condivide le motivazioni alla cui stregua la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha ritenuto non soddisfatte le condizioni di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Nella decisione di parifica n. 171/2024/PARI, la Sezione territoriale si è espressa nei seguenti termini: «il finanziamento dell'Agenzia non avviene esclusivamente con fondi perimetrati sanità, ma, altresì, tramite ulteriori capitoli di bilancio regionale volti a finanziare attività dell'ARPAL non rientranti nei LEA, elencati nella sopra citata nota (cfr. nota del segretario generale della Regione Liguria, n. 1105819 del 17 luglio 2024); che, allo stato degli atti, posto che i fondi provenienti dal fondo sanitario non sono l'unica fonte di finanziamento di ARPAL, ai sensi dell'art. 26, l.r. 20/2006, non risulta dimostrato che l'applicazione della disposizione della cui legittimità il procuratore regionale dubita implichi l'effettiva destinazione di fondi afferenti al c.d. perimetro sanitario ad utilizzi diversi dal finanziamento dei LEA».

Si tratta di motivazioni riprese anche nelle memorie della procura generale e della Regione Liguria, al fine di escludere la fondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Ad avviso del Collegio, tuttavia, non è il carattere integrale o prevalente del finanziamento con risorse perimetrato ad assumere rilievo dirimente ai fini della questione di legittimità costituzionale. Ciò che rileva, invece, ai fini della violazione dell'art. 20 del d. lgs. n. 118/2011, è la circostanza che la normativa regionale non imponga di distinguere tra risorse necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e le altre, numerose ed eterogenee, attività affidate all'Agenzia, come tali non finanziabili a valere sul Fondo sanitario regionale.

È appena il caso di sottolineare che, nelle regioni in cui è stata rimessa alla Corte costituzionale la questione della legittimità di disposizioni regionali che prevedono il finanziamento dell'ARPA a carico del perimetro sanitario, il finanziamento con risorse di tale perimetro non risulta mai integrale (al riguardo, v. Sezioni riunite per la Regione Siciliana, ordinanza di rimessione n. 2/2023/PARI, questione decisa dalla Corte costituzionale con la più volte citata sentenza n. 1/2024; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, ordinanza di rimessione n. 3/2025/PARI e Sezione regionale di controllo per la Campania, ordinanza di rimessione n. 103/2025/PARI, entrambe le questioni sono pendenti dinanzi alla



Corte costituzionale). Si tratta sempre di un finanziamento ingente e prevalente ma non integrale, in quanto accanto a tale fonte di finanziamento concorrono altre fonti meno rilevanti sotto il profilo quantitativo.

Come è stato chiarito dalla Consulta nell'analogo caso della legge siciliana, sussiste il generale obbligo delle regioni di «individuare una correlazione tra risorse [sanitarie] assegnate all'ARPA e i LEA», indipendentemente dal fatto che vi sia il concorso tra più risorse (come previsto nella l.r. siciliana n. 6/2001, art. 90, comma 9 e 12) o che le ARPA svolgano anche funzioni di prevenzione in materia sanitaria, venendo in rilievo, per l'assenza nella previsione regionale del descritto meccanismo, il divieto di utilizzare in modo indiscriminato risorse vincolate per la realizzazione dei LEA.

Un ulteriore argomento, con il quale la procura generale ha tentato di rimarcare la diversità del caso ligure rispetto a quello siciliano, consiste nel richiamo all'art. 90, comma 10, della legge regionale siciliana, nel testo emendato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2024 con l'art. 3, comma 1, della l.r. 9 maggio 2024, n. 17.

In disparte ogni considerazione in ordine alla idoneità del testo emendato dalla Regione Sicilia a superare i profili di incostituzionalità derivanti dalla pronuncia n. 1/2024, atteso che tale sindacato non spetta a queste Sezioni riunite, ciò che emerge con nitore è che il testo emendato prevede, ora, una specifica correlazione tra determinati obiettivi di prevenzione primaria assegnati all'ARPA Sicilia ed erogazione dei LEA: proprio tale correlazione mancava nella precedente versione della disposizione dichiarata incostituzionale dal Giudice delle leggi e manca nella disposizione della Regione Liguria di cui all'art. 26 della l.r. n. 20/2006, oggetto della presente pronuncia di rimessione.

Appare arduo, ad avviso del Collegio, trarre da questa modifica argomenti a sostegno della legittimità della normativa ligure. Anzi, le modifiche apportate dal legislatore siciliano confermano e avvalorano i dubbi sulla legittimità costituzionale del predetto art. 26, che disciplina il sistema di finanziamento dell'ARPAL.

Parimenti, queste Sezioni riunite non condividono l'affermazione contenuta nella decisione di parifica oggetto di gravame, secondo cui «non risulta dimostrato che l'applicazione della disposizione della cui legittimità il Procuratore Regionale dubita implichi l'effettiva destinazione di fondi afferenti al c.d. perimetro sanitario ad utilizzi diversi dal finanziamento dei LEA».

Tale motivazione è stata ripresa anche nelle memorie depositate dalla procura generale e dell'amministrazione. In particolare, la difesa regionale ha ribadito come sia mancata, da parte della Procura regionale, «la puntuale e circostanziata dimostrazione in ordine all'ammontare delle risorse di cui al rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2023, che sarebbero state effettivamente distratte dal perimetro sanitario e dall'attuazione dei LEA (dovendosi anche tenere conto della stretta interazione tra questi ultimi e i LEPTA)». Parimenti, la procura generale ha dedotto la mancata emersione «in concreto della prova del travalicamento del perimetro sanitario».

Ad avviso del Collegio, tale argomento non coglie nel segno, nella misura in cui appare fondato su un'inversione logico-giuridica. Spetta, infatti, alla Regione Liguria dimostrare una puntuale correlazione tra risorse sanitarie assegnate all'ARPAL e i LEA, al fine di giustificare il finanziamento a carico del perimetro sanitario. Tale correlazione, tuttavia, non è prevista (e, quindi, non è imposta) dalla norma regionale sulle fonti di finanziamento dell'attività dell'ARPAL, che ammette il finanziamento indiscriminato delle attività dell'ARPAL con risorse sanitarie. È proprio l'assenza di uno specifico vincolo di correlazione tra risorse vincolate del FSR di parte corrente e LEA a non impedire, e financo a favorire, un uso disfunzionale delle risorse in esame. E per tale ragione, queste Sezioni riunite dubitano della sua legittimità costituzionale.

Dalla normativa regionale è derivato, infatti, un meccanismo di finanziamento dell'ARPAL essenzialmente affidato al trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per sostenere indistintamente e genericamente le funzioni intestate alla stessa Agenzia ai sensi dell'art. 4 della legge regionale.

Anche l'argomento emergente dagli scritti della Regione (pag. 34-36 della memoria di costituzione e difesa) e della procura generale (pag. 15), che fa leva sulla «stretta interazione» tra LEA e LEPTA non appare condivisibile.

Il Collegio non ritiene persuasive le argomentazioni che puntano sulla stretta connessione tra il perseguimento istituzionale dei LEPTA — peraltro, allo stato, ancora in attesa di definizione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (v. art. 9, comma 3, della legge n. 132/2016) — e la realizzazione dei LEA, attraverso la valorizzazione delle funzioni di prevenzione della salute collettiva che ARPAL si vede intestate, che giustificerebbero l'assegnazione delle risorse del FSR.

Pur non sfuggendo al Collegio le possibili interazioni tra LEA e LEPTA (comunque, da dimostrare in concreto), non appare revocabile in dubbio che si tratta di due ambiti distinti.

Al riguardo appare sufficiente citare la sentenza n. 1/2024, in cui la Corte costituzionale ha chiarito che, ai fini dell'utilizzazione delle risorse del perimetro sanitario, «non è neppure dirimente l'analisi, svolta nelle difese della Regione, delle numerose funzioni assegnate dalla legislazione statale all'ARPA, al fine di dimostrare che l'Agenzia



svolge talune attività afferenti al settore sanitario, comprese quelle necessarie per il raggiungimento dei LEA, come tali finanziabili attraverso il FSR. Infatti, l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul perimetro sanitario, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici».

Nella stessa direzione milita, in maniera inequivocabile, anche la sentenza n. 178/2018, in cui la Corte costituzionale ha chiarito come «le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario».

Parimenti, il richiamo contenuto nelle difese regionali al principio dell'invarianza della spesa non rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale.

Al riguardo, la Regione sottolinea come, «per assicurare la continuità in materia di controlli ambientali venne istituito il sistema delle suddette Agenzie, che trova origine e disciplina nelle disposizioni del decreto-legge n. 496/1993, convertito in legge n. 61/1994 (...). I finanziamenti fino ad allora erogati ai (...) Presidi Multizonali di Prevenzione, già incardinati nelle USL, ed i cui costi di funzionamento erano totalmente sostenuti dal Servizio Sanitario Regionale, sono stati integralmente trasferiti alle ARPA, nel rispetto del principio di invarianza della spesa (ossia, mediante l'utilizzo di fondi già destinati al SSR)». L'Amministrazione ha poi evidenziato come la legge n. 132/2016 abbia «confermato il sopra accennato principio dell'invarianza della spesa relativa alle funzioni demandate alle ARPA (mediante l'attribuzione alle Agenzie delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria inerenti alle competenze in materia ambientale precedentemente svolte dal Servizio Sanitario Regionale, senza oneri aggiuntivi per le regioni), già enunciato dall'art. 3 del decreto-legge n. 496/1993 (istitutivo delle medesime Agenzie); pertanto, dal principio dell'invarianza della spesa deriva, quale necessaria conseguenza, che le funzioni svolte dalle ARPA devono continuare a essere finanziate con parte dei fondi precedentemente destinati al SSR (per l'esercizio delle medesime funzioni)».

Tali argomentazioni sono già state esaminate e disattese dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2024. Con riferimento ad analoghe obiezioni mosse dalla Regione Sicilia, infatti, nella predetta pronuncia, il Giudice delle leggi si è espresso nei seguenti termini: «tale circostanza (ossia la circostanza che, in base al decreto-legge n. 496/1993, confermato sul punto dalla legge n. 132/2016, le risorse economiche assegnate all'ARPA rappresenterebbero un semplice trasferimento di risorse, già destinate a coprire spese riguardanti il settore sanitario) non è conferente rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice contabile, poiché non esime la Regione Siciliana dall'obbligo di individuare una correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA e i LEA. L'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, è materia di competenza esclusiva dello Stato che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite (tra le molte, sentenza n. 80 del 2017)».

Il chiaro tenore del passaggio motivazionale della sentenza n. 1/2024 esime il Collegio dallo svolgimento di ulteriori considerazioni sul punto.

Un ultimo profilo emergente dalle difese regionali consiste nel richiamo agli articoli 27 e 14, comma 1, della legge regionale n. 20/2006, che disciplinano, rispettivamente, il programma regionale triennale ed annuale dei controlli e dei monitoraggi ambientali e l'obbligo del direttore generale dell'ARPAL di inviare alla Regione un rapporto contenente, tra l'altro, informazioni circa la realizzazione del predetto programma annuale.

Si tratta di norme che disciplinano, in termini generali, la programmazione dei controlli e dei monitoraggi ambientali e gli oneri informativi del direttore generale — peraltro presenti, con varie formulazioni, in tutti gli ordinamenti regionali — mentre manca qualsiasi riferimento, nella normativa regionale, all'obbligo di individuare una puntuale correlazione tra le risorse sanitarie assegnate all'ARPAL e i LEA.

In particolare, la normativa ligure difetta di una chiara previsione che subordini la misura del trasferimento, da un lato, ad una preventiva attività di programmazione delle prestazioni riconducibili ai LEA che l'Agenzia è chiamata a svolgere durante l'esercizio e, dall'altro, ad una successiva rendicontazione dell'effettivo impiego delle risorse destinate all'erogazione di servizi sanitari, fondata su criteri di rilevazione analitica dei fatti di gestione.

5. La rilevanza della questione nel presente giudizio.

La questione del finanziamento dell'ARPAL mediante assegnazione di quote del Fondo sanitario ha rilevanza nel presente giudizio di parificazione in forza dell'effetto contabile prodotto dalla norma regionale censurata, che altera il risultato di amministrazione, in quanto essa consente, nell'ambito delle regole di cui all'art. 20 del decreto legislativo



n. 118 del 2011, di ascrivere le risorse del settore sanitario a spese che il legislatore regionale non pone in rapporto di immediata e diretta con i LEA.

Nel caso in esame, la decisione del ricorso presentato dalla Procura regionale ligure non può prescindere dall'applicazione dell'art. 26, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 20/2006, della cui legittimità costituzionale queste Sezioni riunite dubitano.

La suddetta disposizione ha consentito alla Regione Liguria di impiegare risorse del fondo sanitario indistinto per il finanziamento delle attività dell'ARPAL in mancanza della definizione preventiva del fabbisogno esclusivamente collegato alle «attività LEA» e in assenza di meccanismi di registrazione di contabilità analitica, al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa.

Se non fosse sollevata questione di legittimità costituzionale, queste Sezioni riunite finirebbero per validare risultanze contabili (in *primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse vincolate e dall'allargamento degli spazi di spesa della parte «ordinaria» del bilancio, alleggerita dall'assenza degli oneri relativi al finanziamento dell'ARPAL.

Qualora le norme sospettate di incostituzionalità dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico ne conseguirebbe l'illegittimità delle spese concernenti il finanziamento dell'Agenzia nell'anno 2023 (registrate sul capitolo di spesa 5296 del bilancio regionale, recante l'impegno e il pagamento dell'importo di 20.000.000,00), con la contestuale esclusione, dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio, quantomeno della parte di esse non effettivamente correlate all'erogazione di prestazioni afferenti ai LEA, e la conseguente rideterminazione del totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili, con la conseguente necessità di ricalcolare in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 (v. Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 2022, punto 4.1 del considerato in diritto), stante la necessità di prevedere a carico della parte «ordinaria» del bilancio l'obbligo di restituzione in favore del perimetro sanitario delle risorse sanitarie illegittimamente impiegate per finalità non LEA.

Per questi motivi, il Collegio ritiene la questione «rilevante» ai sensi e per gli effetti degli articoli 23 e 24 della legge n. 87 del 1953.

6. La non manifesta infondatezza della questione.

È appena il caso di premettere che non appare condivisibile l'argomento prospettato dalla Regione Liguria, che fa leva sull'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»). Segnatamente, nella memoria di costituzione, la difesa regionale, richiamando l'art. 27, afferma quanto segue: «nel contesto della sentenza n. 1/2024, la Corte costituzionale, pur essendosi pronunciata sulla materia di cui trattasi, non ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche della l.r. ligure n. 20/2006. Pertanto, le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale con tale sentenza relativamente alla legislazione regionale siciliana non possono essere automaticamente e acriticamente estese (come pretenderebbe invece la Procura) alla normativa della Regione Liguria».

È evidente che l'istituto della c.d. illegittimità conseguenziale non possa essere interpretato nel senso di imporre alla Consulta di esaminare a tappeto tutte le leggi regionali in materia di protezione ambientale, al fine di rintracciare nei singoli ordinamenti regionali disposizioni simili a quelle oggetto di rimessione. È del tutto normale che, in quella occasione, la Corte abbia limitato la propria pronuncia alla normativa siciliana. Alcun argomento a sostegno della legittimità costituzionale della normativa ligure può trarsi, pertanto, dalla mancata estensione della declaratoria di incostituzionalità alle disposizioni dettate nella materia *de qua* dalle altre regioni italiane.

Ciò premesso, giova rammentare che, con la sentenza 4 gennaio 2024, n. 1, la Corte costituzionale — nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 90, comma 10, della legge della Regione Sicilia n. 6/2001, come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge regionale n. 9/2015, che prevedeva che le spese per il funzionamento dell'Agenzia per la protezione ambientale potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel fondo sanitario regionale — ha ritenuto la disposizione censurata lesiva dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, ribadendo al contempo che quest'ultima disposizione impone alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e alla loro erogazione al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi a ciò destinati (v. sentenza n. 233 del 2022).

Proprio al fine di garantire l'effettività di tutela ed erogazione delle c.d. prestazioni LEA, peraltro, non è sufficiente separare la gestione ordinaria da quella sanitaria, ma, all'interno di quest'ultima, è fondamentale garantire una costante identificazione e separazione tra prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie, in modo da scongiurare il rischio di destinare «risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (v. sentenza n. 132 del 2021).



In questo senso, la separazione contabile prevista dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 rappresenta «il presidio contabile al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurato con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria» (sono richiamate le sentenze n. 6 del 2019 e n. 169 del 2017).

Per realizzare tale nucleo incompressibile di diritti è strumentale la trasparenza dei bilanci pubblici mediante la contabilizzazione separata delle risorse impiegate e delle spese sostenute per il soddisfacimento di tali valori primari (v. articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 118/2011), in quanto «la sostenibilità della spesa non può essere verificata all'interno delle risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici» (v. Corte costituzionale sentenza n. 275/16).

È, dunque, necessario operare un collegamento intimo e trasparente tra strutture del bilancio e soddisfacimento dei diritti: solo così si può verificare la legittimità delle scelte compiute. Analogamente alla legge siciliana, anche l'art. 26 della legge regionale ligure n. 20/2006 non distingue tra spese necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il fondo sanitario regionale.

Conseguentemente, ritiene il Collegio che, proprio come per la norma siciliana, anche l'art. 26, comma 1, lettera a) della legge della Regione Liguria n. 20/2006 si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (che riserva la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» alla potestà legislativa esclusiva dello Stato), in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo, n. 118/2011, in quanto la predetta disposizione regionale altera la struttura del perimetro delle spese sanitarie, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile in punto di rigida perimetrazione della spesa sanitaria.

La norma regionale non prevede alcuna correlazione tra il trasferimento all'ARPAL di risorse del fondo sanitario e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA e, pertanto, altera la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, vanificando in tal modo gli obiettivi di armonizzazione contabile e di effettività del diritto alla salute che la disposizione normativa statale persegue, inverando il parametro costituzionale.

L'inserimento nel perimetro sanitario del finanziamento delle funzioni dell'ARPAL — consentito dall'art. 26, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 20/2006 — ad avviso del Collegio — determina a prescindere dall'inerenza ai LEA, un trattamento contabile derogatorio del principio generale della cd. «competenza finanziaria potenziata» e quindi un'immediata disponibilità di risorse indipendentemente dalla loro esigibilità nell'esercizio considerato, con un evidente beneficio per l'Agenzia di poter contare su certezza ed immediata disponibilità di risorse finanziarie indipendentemente dalla loro destinazione ai LEA.

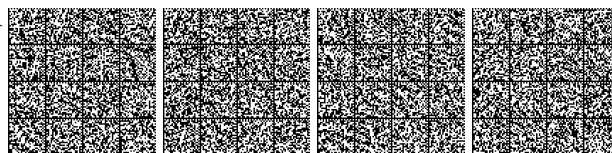
Né il Collegio ha ritenuto persuasive le argomentazioni fornite dall'amministrazione regionale, volte a dimostrare una sostanziale coincidenza tra il perseguimento istituzionale dei LEPTA — peraltro, allo stato, ancora in attesa di definizione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (v. art. 9, comma 3, legge n. 132/2016) — e la realizzazione dei LEA, attraverso la valorizzazione delle funzioni di prevenzione della salute collettiva che le ARPA si vedono intestate, che giustificerebbero l'assegnazione delle risorse del FSR.

Questo Collegio non intende negare che l'ARPAL possa svolgere anche attività rilevanti ai fini della tutela della salute, come è il caso delle attività rientranti nell'ambito della «Prevenzione collettiva e sanità pubblica» di cui all'allegato B al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, ma, al contempo, ritiene non revocabile in dubbio che la garanzia delle predette attività di prevenzione rimanga pur sempre compito del Servizio sanitario nazionale, come d'altronde chiaramente indicato dal già richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 e, ancor prima, desumibile dagli articoli 7-bis e ss. del decreto legislativo n. 502/1992, anch'essi già richiamati, che non a caso prevedono forme di coordinamento tra le ARPA e i servizi di prevenzione delle AA.SS.LL. (v. art. 7-quinquies) per l'integrazione tra politiche sanitarie e politiche ambientali, proprio con riferimento agli interventi di tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati.

Conseguentemente, ritiene il Collegio che il possibile coinvolgimento dell'ARPAL nelle funzioni di prevenzione collettiva e di sanità pubblica, nei termini sopra riferiti, non sia tale da pervadere tutto il lavoro dell'Agenzia, al punto da legittimare un finanziamento indistinto delle sue funzioni attraverso risorse vincolate ai LEA, comprendendo anche quelle attività non riferibili ai medesimi.

Infatti, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale «l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul perimetro sanitario, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici» (v. sentenza n. 1 del 2024, 4.6 considerato in diritto).

Al sopra descritto profilo di non conformità alla Costituzione della norma di finanziamento dell'ARPAL — che pur potrebbe, di per sé solo, assorbire ogni valutazione in ordine alla non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità —



zionalità sorti al Collegio rimettente, in quanto già positivamente scrutinato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2024 sopra richiamata, per una fattispecie che si ritiene sostanzialmente coincidente — si affiancano, a giudizio di queste Sezioni riunite, ulteriori censure di incostituzionalità, intrinsecamente connesse alle considerazioni già esposte, in una lettura d'insieme delle norme costituzionali e interposte che sostanziano la tutela e la garanzia del diritto alla salute ed il principio di equilibrio di bilancio. Si tratta di profili segnalati in sede di rimessione, da parte delle Sezioni riunite siciliane (v. ordinanza n. 2/2023), delle questioni esitate nella più volte richiamata pronuncia n. 1/2024 e considerate assorbite dalla Consulta, che qui però si intendono comunque valorizzare e riproporre a corredo degli argomenti già sviluppati.

Ad avviso del Collegio, infatti, l'art. 26 della legge regionale in esame integra, per il tramite della stessa norma interposta di cui all'art. 20, anche la violazione della lettera *m*), secondo comma, dell'art. 117, che attribuisce esclusivamente allo Stato la definizione del «livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» — tra i quali rientra anche il diritto alla salute, presidiato dall'art. 32 della Costituzione da assicurarsi su tutto il territorio nazionale a garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3 della Costituzione).

La norma regionale, della cui costituzionalità questa Sezione dubita, consente di destinare risorse del perimetro sanitario destinate ai LEA al finanziamento generico e indistinto delle attività dell'ARPAL, che, come si è detto, abbracciano ambiti assai vasti ed eterogenei.

Ciò emerge chiaramente dal tenore letterale dell'art. 26, comma 1, della legge regionale n. 20/2006, che annovera tra le fonti di «finanziamento delle attività dell'ARPAL, di cui alla presente legge» (quindi, di tutte le numerose ed eterogenee attività intestate all'Agenzia) il «finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente».

È appena il caso di soggiungere che, proprio in forza di tale formulazione letterale, nell'esercizio preso in considerazione (2023), l'attività dell'ARPAL è stata finanziata, in misura nettamente prevalente, con risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente. In questo modo, il legislatore regionale altera la struttura del perimetro sanitario, incidendo, sulle modalità e sull'entità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza. Ciò rischia di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA e, quindi, mina la stessa tutela del diritto fondamentale alla salute (v. Corte costituzionale sentenza n. 195/2024), distraendo ad altri fini risorse destinate alla sua garanzia, con ciò integrando la violazione dell'art. 32 e dell'art. 3 della Costituzione.

Il Collegio ritiene integrata altresì la violazione degli articoli 81, 97 primo comma e 119 primo comma, della Costituzione, posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, avendo la regione destinato risorse riservate ai LEA per finalità ad essi estranee e con ciò determinato l'ampliamento della capacità di spesa ordinaria del bilancio, sul quale non vengono a gravare gli oneri delle spese derivanti dalle funzioni «trasferite» all'Agenzia stessa.

Pertanto, trattando alla stregua di spese per i LEA quelle relative al funzionamento dell'ARPAL, il meccanismo delineato sottrae queste ultime alla previa e necessaria verifica di sostenibilità cui sarebbero, invece, sottoposte al pari delle altre spese «ordinarie», estendendovi il regime previsto per le spese «costituzionalmente necessarie» che, essendo destinate alla tutela di beni primari incompressibili, non soggiacciono al previo giudizio di sostenibilità (v. sentenze nn. 275 del 2016, 169 del 2017).

7. La carenza dei presupposti per un'interpretazione adeguatrice.

Per le considerazioni sopra esposte, il chiaro tenore letterale del precetto normativo della cui legittimità si dubita non consente un'interpretazione compatibile con il quadro costituzionale di riferimento.

Questo Collegio non ha rinvenuto alcuna opzione ermeneutica idonea a correlare la quota di finanziamento annuale determinata nell'importo di euro 20.000.000,00 ed iscritta nel capitolo 5296 del bilancio regionale all'effettivo svolgimento di prestazioni LEA, se non forzando la formulazione letterale e univoca della disposizione, che è sprovvista della necessaria correlazione espressa dal binomio «risorse del perimetro sanitario – LEA».

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che l'interpretazione costituzionalmente orientata deve essere in ogni caso compatibile con il portato semantico della disposizione, in quanto la lettera della disposizione costituisce «il confine, in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (v. sentenza n. 42/2017). Conclusivamente, ad avviso del Collegio, la correlazione tra risorse destinate *ex lege* ai LEA e l'impiego coerente con tale finalità, nonché la previsione di strumenti di rilevazione analitica per la verifica a consuntivo del loro corretto impiego rappresenta un'esigenza ineludibile per la garanzia del bene primario «salute» e si impone anche alle Agenzie per la protezione dell'ambiente che, come rimarcato dalla Corte costituzionale, svolgono attività «solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie *stricto sensu* [e cioè “essenziali” e quindi “indefettibili”] e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (...) il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario» (v. Corte costituzionale sentenze nn. 1 del 2024 e 172 27 del 2018).



La riferita esigenza risulta ancor più avvertita nel caso di specie, in cui le risorse sanitarie LEA sono trasferite a soggetti che si collocano al di fuori del perimetro degli enti sanitari (definito dall'art. 19 del decreto legislativo n. 118/2011) e che svolgono anche attività non sanitarie.

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione relativa alla illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 26, primo comma, lettera a) della legge regionale n. 20/2006, e allo stesso tempo rilevante nel giudizio in esame, in quanto, ove accolta determinerebbe la necessità di prevedere a carico del bilancio «ordinario» l'obbligo di restituzione in favore del perimetro sanitario delle risorse sanitarie illegittimamente impiegate per finalità non rientranti nei LEA.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera a) della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20, in relazione ai seguenti articoli della Costituzione: 117, secondo comma, lettera e); 117, secondo comma, lettera m), 32 e 3, secondo comma; 117, terzo comma; 81, 97, primo comma, e 119, primo comma;

sospende il giudizio in corso, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in merito e sulle spese.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Procuratore generale della Corte dei conti, al Presidente della Giunta regionale della Regione Liguria e al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Regione Liguria.

Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'art. 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 9 aprile 2025.

Il Presidente: COPPOLA

L'estensore: SCATOLA

25C00204

N. 170

Ordinanza del 7 luglio 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di M. D.

Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta – Assenza dell'imputato – Remissione di querela – Provvedimenti del giudice – Mancata previsione che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-bis, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela, il giudice emette sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento.

In subordine: Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta – Assenza dell'imputato – Remissione di querela – Provvedimenti del giudice – Ipotesi in cui l'imputato, per quanto non a conoscenza del processo, abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine – Mancata previsione che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-bis, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela, il giudice emette sentenza di non luogo a



procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato).

In ulteriore subordine: Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta – Assenza dell'imputato – Remissione di querela – Provvedimenti del giudice – Mancata previsione che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-bis, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela, il giudice possa emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, qualora l'importo di tali spese renda manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche dell'imputato.

- Codice penale, art. 155; codice di procedura penale, artt. 420-*quater*, comma 1, e 554-bis, comma 2, (e, in subordine, art. 554-*ter*, comma 1, del medesimo codice).

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dr Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di D _____ M _____, nata in il _____ (C.U.I. _____);

- difesa d'ufficio dall'avv. Andrea Caniato del Foro di Firenze;
imputata del seguente reato:

Del delitto p. e p. dagli articoli 56, 110, 624-625 n. 4 e 8-bis c.p., perché, al fine di trarre ingiusto profitto, all'interno della tramvia di Firenze, in concorso con una complice ignota, dopo aver circondato _____ sfilando dalla sua borsa due portafogli (con all'interno carte di credito e la somma di euro 80,00), compiva atti idonei e diretti in modo non equivoco ad impossessarsi dei suddetti beni, non riuscendo nell'intento perché la vittima, poco dopo, si accorgeva della condotta delle due donne inseguendole fuori dal mezzo, ed infine bloccandole.

Con l'aggravante della destrezza e dell'aver commesso il fatto all'interno di un mezzo di trasporto.

Fatto commesso in Firenze il 4 luglio 2023

sentite le parti all'udienza odierna premesso che:

- con decreto del pubblico ministero emesso il 19 dicembre 2023 D _____ M _____ era citata a giudizio per un tentato furto aggravato ai sensi dell'art. 625 comma 1 n. 4 e 8-bis codice penale in ipotesi commesso il 4 luglio 2023;

- all'udienza predibattimentale del 19 maggio 2025 - non comparsa l'imputata - il giudice rilevava l'insussistenza delle condizioni per procedere in assenza della medesima: la prevenuta non aveva ricevuto la notifica del decreto di citazione a mani proprie o a mezzo di persona espressamente delegata e non aveva rinunciato a presenziare, né sussistevano elementi per ritenere che la stessa avesse effettiva conoscenza della pendenza del processo e che l'assenza fosse dovuta ad una scelta consapevole; al contrario, plurimi elementi deponevano nel senso che la predetta fosse inconsapevole della pendenza del processo: era assistita - fin dall'inizio del procedimento - da un difensore d'ufficio, che in apposita memoria riferiva di non avere avuto contatti con la medesima; all'epoca dei fatti, in sede d'identificazione, si era rifiutata di eleggere un domicilio ai fini delle notifiche (o comunque non era stata in grado di eleggere un domicilio), per cui tutte le notifiche erano avvenute presso il difensore; nessun altro atto aveva coinvolto successivamente la prevenuta personalmente;

- alla stessa udienza del 19 maggio 2025 la persona offesa _____, comparsa personalmente, dichiarava di rimettere la querela;

- il giudice ai sensi dell'art. 420-bis comma 5 codice di procedura penale - richiamato dall'art. 554-bis comma 2 codice di procedura penale - rinviava l'udienza e disponeva che il decreto di citazione a giudizio e il verbale d'udienza fossero notificati all'imputata personalmente ad opera della polizia giudiziaria, previe ricerche;

- all'udienza odierna si prendeva atto dell'esito negativo delle ricerche effettuate dalla Polizia Giudiziaria; le parti illustravano quindi le proprie conclusioni, chiedendo pronunciarsi sentenza ex art. 420-*quater* c.p.p.;

rilevato che:

A) il reato contestato all'imputata è procedibile a querela: non è infatti contestata alcuna delle circostanze che rendono il delitto di furto (tentato) procedibile d'ufficio;



B) la persona offesa, che in data 4 luglio 2023 aveva presentato regolare querela, in data 19 maggio 2025 ha rimesso la querela;

C) ai sensi dell'art. 152 codice penale nei reati punibili a querela della persona offesa, la remissione estingue il reato; il successivo art. 155 codice penale prevede che la remissione non produce effetto se il querelato l'ha espressa o tacitamente riacusata;

D) secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, perché la omessa comparizione in udienza del querelato integri mancanza di "ricusa" idonea per la pronuncia di estinzione del reato per tale causa, è necessario che il querelato sia posto a conoscenza dell'avvenuta remissione della querela o posto in grado di conoscerla (cfr: Cass. Sez. Un., Sentenza n. 27610 del 25 maggio 2011; successivamente, in senso conforme, Cass. Sez. 2, Sentenza n. 40552 del 21 maggio 2013 e Cass. Sez. 2, Sentenza n. 48272 dell'11 novembre 2022);

E) nell'attuale processo l'imputata, non comparsa in udienza e con ogni probabilità non a conoscenza della pendenza del processo: non è conseguentemente a conoscenza neppure della citata remissione di querela né è in condizione di conoscerla;

F) alla stregua della citata giurisprudenza, questo giudice non potrebbe quindi emettere sentenza di non luogo a procedere per l'estinzione del reato per remissione di querela; stante l'esito negativo delle ricerche, dovrebbe viceversa emettere sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputata;

G) pare tuttavia necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 155 codice penale e degli articoli 420-*quater* e 554-*bis* codice di procedura penale (e in subordine 554-*ter* c.p.) nella parte in cui non prevedono che nel caso di remissione di querela il giudice, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-*bis* comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela, senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento; in subordine, delle citate norme, per i casi in cui l'imputato - per quanto non a conoscenza della pendenza del processo - abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine, nella parte in cui dette norme non prevedono che nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela; in ulteriore subordine, nella parte in cui non prevedono che nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice possa emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela, senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, qualora l'importo di tali spese renda manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche dell'imputato.

ciò premesso,

Osserva

1. Rilevanza delle questioni

1.1 L'imputata, cui è ascritto un reato procedibile a querela, non risulta a conoscenza della pendenza del processo e le ricerche disposte ai sensi dell'art. 420-*bis* codice di procedura penale hanno avuto esito negativo.

In base alle norme qui censurate, questo giudice - pur a fronte della remissione della querela da parte della persona offesa - non potrebbe pronunciare sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato, posto che l'imputata non è consapevole della citata remissione né è stata posta in condizioni di conoscerla; stante l'impossibilità di procedere in assenza, lo scrivente dovrebbe perciò emettere ex art. 420-*quater* codice di procedura penale sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputata e così disporre tra l'altro le ricerche dell'imputata da parte della polizia giudiziaria (e, nel caso di rintraccio la notifica della sentenza) fino al decorso del termine di cui all'art. 159 comma 4 c.p., nel caso di specie quindi fino al 4 novembre 2036 (13 anni e 4 mesi dal momento del fatto, posto che il termine ordinario di prescrizione è di anni 6 e mesi 8; secondo altra tesi il termine di 13 anni e 4 mesi dovrebbe computarsi dall'ultimo atto interruttivo e quindi decorrerebbe il 19 aprile 2037).

1.2 Ove viceversa taluna delle questioni qui sollevate - in via principale o in via subordinata - fosse accolta, si potrebbe e dovrebbe emettere una sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato: il reato contestato è procedibile a querela e la persona offesa ha rimesso la querela.

1.3 Quanto alla prima questione subordinata, si deve inoltre rilevare che in data 4 luglio 2023 l'imputata, nell'immediatezza dei fatti a lei ascritti, era identificata dalla Polizia Giudiziaria, che con riguardo all'ipotesi di reato ora in esame la invitava ad eleggere un domicilio e a nominare un difensore di fiducia, oltre a fornirle gli avvisi di legge; contestualmente la prevenuta era oggetto di perquisizione personale (con esito negativo);



L'imputata, dunque, in fase d'indagine aveva formale notizia del procedimento a suo carico.

1.4 Quanto alla seconda questione subordinata, si deve rilevare che dagli atti del procedimento non risultano spese di giustizia particolari, per cui - in caso di condanna alle spese del procedimento a seguito di remissione di querela - tali spese sarebbero pari all'importo forfettizzato di euro 80. Emettere la sentenza *ex art. 420-quater* codice di procedura penale e disporre la prosecuzione delle ricerche fino al 4 novembre 2036 sarebbe dunque - da un punto di vista economico (avuto riguardo alla possibilità di recupero delle citate spese del procedimento) - palesemente irragionevole.

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 155 codice penale - come interpretata dalla giurisprudenza di legittimità assunta a diritto vivente - nella parte in cui non consente che nel caso di remissione di querela il giudice, se le ricerche dell'imputato *ex art. 420-bis* comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, possa emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela.

Parallelamente, sul piano processuale, si dubita della legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 420-*quater* comma 1 codice di procedura penale (che disciplina la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato) e 554-*bis* comma 2 codice di procedura penale (che richiama l'art. 420-*quater* codice di procedura penale per l'ipotesi di udienza predibattimentale), nonché - in via graduata - dell'art. 554-*ter* comma 1 codice di procedura penale (che disciplina la sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato).

Tali norme nella citata ipotesi impongono al giudice di emettere sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato anziché sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela. Da un punto di vista sistematico pare preferibile un intervento manipolativo, oltre che sulla norma di diritto sostanziale, sulle norme processuali di cui agli articoli 420-*quater* comma 1 codice di procedura penale e 554-*bis* comma 2 c.p.p.; in via graduata, si propone di intervenire, oltre che sulla norma di diritto sostanziale, sulla norma di cui all'art. 554-*ter* comma 1 c.p.p.

2.2 Detta disciplina pare in violazione dell'art. 3 della Costituzione. Pare infatti irragionevole nella misura in cui, a fronte di una remissione di querela, impone l'emissione di una sentenza *ex art. 420-quater* codice di procedura penale e quindi la prosecuzione delle ricerche dell'imputato anche per molti anni in ragione dell'astratta possibilità di una ricusazione della remissione da parte dell'imputato, ipotesi pressoché di scuola.

2.3 La pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela risponderrebbe con ogni evidenza all'interesse sia dell'imputato, sia dell'Amministrazione della giustizia.

2.3.1 Sotto il primo profilo, la sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela comporterebbe la definizione del procedimento senza alcuna conseguenza negativa per l'imputato, neppure in termini di iscrizioni pregiudizievoli nel certificato del casellario.

Viceversa la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo comporterebbe, stante la natura non definitiva di tale sentenza, la perdurante pendenza del procedimento a carico dell'imputato, la continuazione delle ricerche del medesimo, con annotazione nelle banche dati di polizia (anche di portata internazionale), con la conseguenza che in caso di rintraccio l'imputato verrebbe sottoposto alle procedure di identificazione e notifica della sentenza, con i connessi disagi (spesso il rintraccio avviene ad opera della polizia di frontiera in occasione del transito in un aeroporto). Ai sensi dell'art. 420-*quater* comma 7 codice di procedura penale persisterebbe (fino alla irrevocabilità della sentenza di non doversi procedere) l'efficacia delle eventuali ordinanze cautelari applicative di misure custodiali, con la conseguenza che in caso di rintraccio l'imputato verrebbe immediatamente sottoposto a custodia cautelare; persisterebbero altresì ai sensi dello stesso art. 420-*quater* comma 7 codice di procedura penale gli eventuali vincoli legati a provvedimenti di sequestro.

2.3.2 Ancora più evidente risulta l'interesse dell'Amministrazione ad una definizione immediata del procedimento con sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela.

A fronte di un reato procedibile a querela, in cui dunque il legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità ha dato la prevalenza all'interesse della persona offesa allo svolgimento o meno del processo, una volta venuto meno tale interesse viene meno per definizione l'interesse dell'ordinamento alla celebrazione del processo.

Al contrario, la permanente pendenza del processo e la continuazione delle ricerche dell'imputato, con persistente revocabilità della sentenza *ex art. 420-quater* c.p.p., comportano un significativo dispendio di energie e risorse da parte dell'Amministrazione, in relazione allo svolgimento delle ricerche da parte della Polizia Giudiziaria, ai necessari



adempimenti di cancelleria, al mantenimento in custodia (eventualmente onerosa) di beni in sequestro, alla revoca della sentenza e alla ripresa del processo in caso di successivo rintraccio.

2.4 Tale sacrificio - per l'imputato e per l'Amministrazione - potrebbe astrattamente rispondere a due ragioni: da un lato, l'interesse a consentire all'imputato - una volta che il Pm abbia esercitato l'azione penale, così formalizzando un'accusa nei suoi confronti - di difendersi nel merito di tale accusa e così tutelare il proprio onore e la propria reputazione: dall'altro, il fatto che, in caso di sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela, le spese del procedimento - salvo diverso accordo tra le parti - sono addebitate all'imputato, che, nel caso in cui non sia a conoscenza del processo e della remissione, non è in grado di ponderare la convenienza di un simile proscioglimento con spese a carico.

2.5 Il primo profilo - l'interesse di colui nei cui confronti sia stata formalizzata un'accusa a «difendersi provando» - è certamente meritevole di considerazione.

2.5.1 Tuttavia, la specialità del contesto e in particolare l'irreperibilità di tale soggetto nonostante le prime ricerche già effettuate - irreperibilità che potrebbe persistere per numerosi anni - induce a dubitare della legittimità costituzionale di una disciplina che sacrifica considerevolmente altri interessi dello stesso imputato, in primo luogo quello a fuoriuscire dal procedimento penale prima possibile, oltre a quelli dello Stato.

2.5.2 D'altro canto, nel citato peculiare contesto anche l'analogo astratto interesse dell'imputato a poter rinunciare alla prescrizione (interesse sempre correlato alla possibilità di difendersi nel merito e così tutelare il proprio onore e la propria reputazione: *cfr.* tra le altre la sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 2024) è stato ritenuto dal legislatore subvalente rispetto a quello alla definizione immediata del processo.

In effetti, qualora al momento della ipotetica pronuncia *ex art. 420-quater* codice di procedura penale fosse già decorso il termine di prescrizione, il giudice dovrebbe emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per intervenuta prescrizione e non sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato. Detta soluzione, benché non sia prevista espressamente dall'*art. 420-quater* codice di procedura penale (a differenza di quanto avveniva prime delle modifiche apportate all'*art. 420-quater* dal decreto legislativo n. 150/2022(1)), sembra doversi ricavare necessariamente sia dall'*art. 129* codice di procedura penale - che detta un principio generale (la soluzione non è prevista espressamente neppure per l'ipotesi di intervenuta depenalizzazione del reato o di mancanza originaria della condizione di procedibilità) - sia dal fatto che la sentenza *ex art. 420-quater* codice di procedura penale deve prevedere che le ricerche siano effettuate solo fino al decorso del termine di cui all'*art. 159* ultimo comma c.p.; tale ultima norma prevede una sospensione del decorso del termine di prescrizione, sospensione che ha senso solo nella misura in cui il termine non sia già decorso.

D'altronde, l'interesse alla possibilità di rinunciare alla prescrizione è stato valutato subvalente anche nella diversa ipotesi in cui il termine di prescrizione - inizialmente non maturato - decorra successivamente per effetto del superamento del limite massimo di cui all'*art. 159* ultimo comma c.p.: in tale ipotesi, le ricerche inizialmente disposte con la sentenza *ex art. 420-quater* codice di procedura penale verranno interrotte e la citata sentenza non sarà più revocabile, con conseguente impossibilità per l'imputato di rinunciare alla prescrizione.

A parere di chi scrive, l'attuale disciplina tratta ingiustificatamente in modo diverso - con conseguente violazione dell'*art. 3* della Costituzione - l'ipotesi in cui, a fronte di un soggetto nei cui confronti non si possa procedere in assenza, sia già decorso il termine di prescrizione e l'ipotesi in cui, a fronte di un soggetto nei cui confronti non si possa procedere in assenza, sia intervenuta la remissione della querela.

2.5.3 Si deve inoltre rilevare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 195 del 2002 ha affrontato l'ipotesi per certi versi analoga in cui, nel processo minorile, ai sensi dell'*art. 32* comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, il giudice dell'udienza preliminare non poteva emettere sentenza di non luogo a procedere nei casi previsti dall'*art. 425* codice di procedura penale per la contumacia o l'irreperibilità dell'imputato e quindi per l'impossibilità di acquisire il consenso del medesimo.

Nella citata sentenza la Corte costituzionale distingueva tra le sentenze di proscioglimento con formula ampiamente liberatoria o, comunque, «tale da non postulare alcun accertamento di responsabilità dell'imputato» - tra le quali indicava espressamente anche la sentenza di non luogo a procedere per remissione di querela - e le sentenze di non luogo a procedere che presuppongono un accertamento di responsabilità. Rispetto alle prime ravvisava l'irragionevolezza della disciplina censurata, che non consentiva al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere nel caso in cui non fosse prestato il consenso (eventualmente anche per la contumacia o l'irreperibilità dell'imputato), disciplina

(1) L'*art. 420-quater* comma 2 codice di procedura penale così recitava: «Quando la notificazione ai sensi del comma 1 non risulta possibile, e sempre che non debba essere pronunciata sentenza a norma dell'*art. 129*, il giudice dispone con ordinanza la sospensione del processo nei confronti dell'imputato assente»



ritenuta in contrasto con le finalità deflative che ispirano l'impianto dell'udienza preliminare minorile, oltre che con i principi costituzionali e di diritto internazionale che tutelano i fanciulli.

Detta pronuncia ha interessato un settore assai peculiare dell'ordinamento, quale è quello del processo minorile. Tuttavia, paiono potersi ravvisare alcuni tratti comuni con la situazione ora in esame, che sembrano poter giustificare un'analoga soluzione.

Innanzitutto, anche l'udienza preliminare e l'udienza predibattimentale del processo ordinario (a carico degli adulti) svolgono ormai un'importante funzione deflattiva. Come ha sottolineato anche la Corte costituzionale nella già citata sentenza 41 del 2024, il legislatore - consapevole del fatto che «il processo penale è una risorsa scarsa, che implica costi ingenti a carico di tutte le persone coinvolte, in termini materiali ed «esistenziali»» - ha ormai adottato standard molto più selettivi che in passato in ordine ai processi da svolgere.

È sì vero che nella situazione oggetto della citata sentenza n. 195 del 2002 l'alternativa alla sentenza di non luogo a procedere era il decreto che dispone il giudizio, laddove nella situazione ora in esame l'alternativa è una sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo. Si tratta di un'alternativa normalmente meno onerosa rispetto alla celebrazione di un processo dibattimentale, ma comunque foriera di un notevole dispendio di risorse per lo Stato (soprattutto nel caso in cui il termine *ex art. 159* ultimo comma codice penale sia lontano e quindi le ricerche debbano essere effettuate per numerosi anni).

In secondo luogo, l'interesse ad una fuoruscita quanto più celere possibile dal procedimento penale - se con riguardo ai minorenni è ancora maggiore - è comunque comune a tutti gli imputati.

Anche con riguardo agli adulti irreperibili - nei cui confronti non è possibile quindi procedere in assenza - la sentenza di non luogo a procedere per remissione di querela, che non presuppone alcun accertamento di responsabilità, costituisce dunque la soluzione più rispondente all'interesse dell'imputato.

2.6 Quanto al secondo profilo - l'addebito delle spese al querelato - le Sezioni Unite della Corte di cassazione nella già citata sentenza n. 27610 del 25 maggio 2011 hanno sottolineato che, in caso di remissione di querela, la previsione ai sensi dell'art. 340 comma 4 codice di procedura penale della condanna del querelato al pagamento delle spese processuali «esige razionalmente che colui che la subisce sia posto nelle condizioni di ricusare la remissione della querela».

Al riguardo, occorre premettere che la condanna del querelato al pagamento delle spese processuali (in assenza di una diversa previsione nell'atto di remissione) non risponde ad una finalità punitiva (che non sarebbe del resto legittima stante l'assenza di un accertamento di responsabilità), ma in senso lato riparatoria.

Tanto premesso, appare allora irragionevole una disciplina che, onde evitare l'addebito all'imputato irreperibile delle spese del procedimento - normalmente pari ad appena 80 euro - imponga allo Stato di proseguire per anni nella sua ricerca, così comportando una dispersione di risorse ampiamente superiori.

Pare allora più ragionevole una soluzione che eviti il citato dispendio di risorse e al tempo stesso, onde evitare l'anomalia evidenziata dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 27610 del 25 maggio 2011, non comporti l'addebito all'imputato querelato delle spese del procedimento. Si tratterebbe del mancato recupero da parte dello Stato di importi - nella quasi totalità dei casi irrisori (sia in valore assoluto, sia rispetto al dispendio di risorse che richiederebbe la prosecuzione delle ricerche) e il cui recupero effettivo pur in caso di condanna sarebbe comunque oltremodo incerto.

2.7 In via principale, si chiede quindi alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 155 codice penale sul piano di diritto sostanziale e degli articoli 420-*quater* comma 1, 554-*bis* comma 2 codice di procedura penale (e 554-*ter* comma 1 c.p.p.) sul piano processuale, nella parte in cui non prevedono che, se le ricerche dell'imputato *ex art. 420-bis* comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento. Non pare necessario un intervento manipolativo espresso sull'art. 340 comma 4 c.p.p., posto che la deroga al relativo disposto potrebbe essere inserita nell'ambito delle norme ora censurate.

2.8 In subordine, per i casi in cui l'imputato - per quanto non a conoscenza della pendenza del processo - abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine, si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 155 codice penale e degli articoli 420-*quater* comma 1, 554-*bis* comma 2 codice di procedura penale (e 554-*ter* comma 1 c.p.p.), nella parte in cui non prevedono che, se le ricerche dell'imputato *ex art. 420-bis* comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato).



Nelle citate ipotesi, infatti, se l'incertezza circa la conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato non consente di procedere in sua assenza, la circostanza che il medesimo abbia avuto un contatto ufficiale con le autorità inquirenti e che ciononostante non si sia preoccupato di sincerarsi dell'evoluzione del procedimento potrebbe giustificare l'addebito nei suoi confronti delle spese del procedimento, a fronte della definizione del medesimo per remissione di querela, posto che tale addebito non avrebbe una finalità sanzionatoria, ma unicamente riparatoria.

2.8 In ulteriore subordine, si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 155 codice penale e degli articoli 420-*quater* comma 1 e 554-*bis* comma 2 codice di procedura penale (e 554-*ter* comma 1 c.p.p.), nella parte in cui non prevedono che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-*bis* comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice possa emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, qualora l'importo di tali spese renda manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche dell'imputato.

Posto che - in ipotesi statisticamente eccezionali, ma comunque pur possibili - le spese del procedimento potrebbero assumere valori apprezzabili, sì da giustificare la prosecuzione delle ricerche in funzione dell'addebito delle spese stesse all'imputato (in caso di rintraccio del medesimo e di non riacusazione da parte del medesimo della remissione di querela), la soluzione qui prospettata consentirebbe al giudice di valutare caso per caso l'importo delle spese e di definire il processo con sentenza di non luogo a procedere per remissione di querela, senza addebito delle spese all'imputato, nell'ipotesi in cui l'importo delle spese recuperabili renda manifestamente antieconomico proseguire nelle ricerche dell'imputato stesso (previa emissione di sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato).

3. Impossibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi delle norme ora censurate all'art. 3 della Costituzione.

In particolare, il dato letterale delle stesse risulta chiaro e univoco.

Soltanto il disposto dell'art. 155 codice penale - che si limita a richiedere, perché la remissione produca effetto, che il querelato non l'abbia espressamente o tacitamente riacusato - potrebbe essere interpretato nel senso che non sia necessaria in capo al querelato la consapevolezza della remissione di querela o che comunque il querelato sia stato posto in condizioni di conoscerla.

Da un lato, tuttavia, in linea generale - e cioè al di fuori dell'ipotesi peculiare del soggetto non a conoscenza della stessa pendenza del processo - pare condivisibile il principio fissato dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 27610 del 25 maggio 2011, secondo cui è necessario che il querelato sia quanto meno posto in condizioni di conoscere la remissione di querela.

Dall'altro, e in ogni caso, il citato principio è ormai recepito dalla consolidata giurisprudenza di legittimità già sopra esaminata.

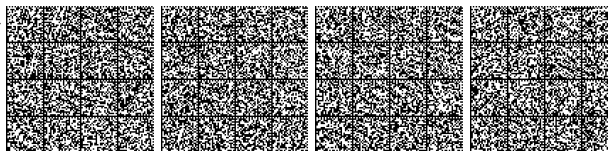
Come rilevato più volte dalla Corte Costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, “il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)” (sentenza n. 141 del 2019)» (così, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).

P.Q.M.

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

ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata,

*Solleva questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 3 della Costituzione - delle norme di cui all'art. 155 codice penale e agli articoli 420-*quater* comma 1 e 554-*bis* comma 2 codice di procedura penale (e in subordine 554-*ter* comma 1 c.p.p.), nella parte in cui non prevedono che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-*bis* comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice*



emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento;

in subordine, delle citate norme, per i casi in cui l'imputato - per quanto non a conoscenza della pendenza del processo - abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine, nella parte in cui dette norme non prevedono che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-bis comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato);

in ulteriore subordine, nella parte in cui non prevedono che, se le ricerche dell'imputato ex art. 420-bis comma 5 codice di procedura penale hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice possa emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, qualora l'importo di tali spese renda manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche dell'imputato.

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.

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-038) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 5 0 9 1 7 *

€ 8,00

